



EVALUATIE VAN DE BORGING VAN HET SOCIAAL WOONAAVBOD EN DE LASTENREGELING VAN HET DECREET GROND- EN PANDENBELEID

Lieve Vanderstraeten, Jurgen Ceuppens & Michael
Ryckewaert m.m.v. Pascal De Decker & Sien Winters



EVALUATIE VAN DE BORGING VAN HET SOCIAAL WOONAANBOD EN DE LASTENREGELING VAN HET DECREET GROND- EN PANDENBELEID

Lieve Vanderstraeten, Jorgen Ceuppens & Michael
Ryckewaert m.m.v. Pascal De Decker & Sien Winters

Promotor: Bruno De Meulder

Leuven, mei 2014





Het Steunpunt Wonen is een samenwerkingsverband van de KU Leuven, LUCA School of Arts (Sint-Lucas Brussel-Gent), de Universiteit Hasselt, de Universiteit Antwerpen en het Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft (Nederland).

Binnen het Steunpunt verzamelen onderzoekers van verschillende wetenschappelijke disciplines objectieve gegevens over de woningmarkt en het woonbeleid. Via gedegen wetenschappelijke analyses wensen de onderzoekers bij te dragen tot een langetermijnvisie op het Vlaamse woonbeleid.

Het Steunpunt Wonen wordt gefinancierd door de Vlaamse overheid, binnen het programma 'Steunpunten voor Beleidsrelevant Onderzoek 2012-2015'.

Gelieve naar deze publicatie te verwijzen als volgt:

Vanderstraeten L., Ceuppens J. & Ryckewaert M. m.m.v. De Decker P. & Winters S. (2014), *Evaluatie van de borging van het sociaal woonaanbod en de lastenregeling van het decreet grond- en pandenbeleid*, Steunpunt Wonen, Leuven, 132 p.

Voor meer informatie over deze publicatie lieve.vanderstraeten@kuleuven.be, jurgen.ceuppens@kuleuven.be, michael.ryckewaert@kuleuven.be, pascal.dedecker@kuleuven.be & sien.winters@kuleuven.be

In deze publicatie wordt de mening van de auteur weergegeven en niet die van de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid is niet aansprakelijk voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de opgenomen gegevens.

D/2014/4718/19 - ISBN 9789055505487

© 2014 STEUNPUNT WONEN

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

p.a. Secretariaat Steunpunt Wonen
HIVA - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving
Parkstraat 47 bus 5300, BE 3000 Leuven

Deze publicatie is ook beschikbaar via www.steunpuntwonen.be

Inhoud

Managementsamenvatting	ix
Lijst van afkortingen	xiii
Lexicon rapport	1
1. De vernietiging van bepaalde delen van het decreet Grond- en Pandenbeleid door het Grondwettelijk Hof	9
2. Onderzoeksoptzet	10
2.1 De beleidscontext en doel van het onderzoek	10
2.2 Methodologie	11
2.2.1 Analyse kader	11
2.2.2 Definitie context en doelstellingen	11
2.2.3 Te onderzoeken onderdelen van het open systeemmodel en bijhorende evaluatievragen	12
2.2.4 Identificatie relevante stakeholders	14
2.2.5 Gebruikte onderzoekstechnieken	14
2.2.6 De selectieprocedure van de case-gemeenten	16
2.3 Duiding van het gebruikte cijfermateriaal	19
2.3.1 Cijfermateriaal over het totaal aantal gerealiseerde en vergunde sociale woningen	19
2.3.2 Cijfermateriaal over de verschillende instrumenten en tools	20
2.3.3 Cijfermateriaal over de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last	20
3. Verloop, evaluatie en definitieve categorisering van de gemeenten naar aanleiding van de voortgangstoets 2012	22
3.1 Eerste indeling van gemeenten in categorieën 1 en 2	22
3.2 Tweede indeling van gemeenten in categorieën 1, 2A en 2B	23
3.3 Definitieve indeling van gemeenten in categorieën 1, 2A, 2B en een categorie voor de gemeenten die kennelijk onvoldoende inspanningen leveren om het bindend sociaal objectief tijdig te bereiken en waarvoor de Vlaamse regering een overeenkomst met een sociale woonorganisatie zal sluiten	23
4. Resultaten van de evaluatie van het bindend sociaal objectief (BSO)	26
4.1 Analyse van het gerealiseerde en vergunde sociaal woonaanbod tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 o.b.v. de cijfers van de voortgangstoets 2012	27
4.2 Inschatting van de haalbaarheid van het bindend sociaal objectief (BSO) door de verschillende geïnterviewde actoren	32
4.2.1 Hindernissen en problemen die de haalbaarheid van het bindend sociaal objectief (BSO) in het gedrang brengen	33
4.2.2 Flexibiliteit in de aantallen van het bindend sociaal objectief (BSO)	35
4.3 Inschatting van de bijdrage van de verschillende actoren in de realisatie van het bindend sociaal objectief (BSO)	36
4.4 Het onevenwicht tussen het aantal gerealiseerde en vergunde sociale huurwoningen en het aantal sociale koopwoningen	37
4.4.1 Verschil in werking tussen sociale huurmaatschappijen en koopmaatschappijen	38
4.4.2 Perceptie van de publieke, private en andere sociale geïnterviewde actoren	38

4.5	Opportunities voor het groeipad van de sociale verhuurkantoren	39
4.6	De huishoudenstypologie van de wachtlijsten	40
4.7	De samenwerkingsverbanden naar aanleiding van het bindend sociaal objectief	41
4.7.1	De relatie tussen gemeenten en sociale huisvestingsmaatschappijen	41
4.7.2	De relatie tussen sociale huisvestingsmaatschappijen onderling	41
4.7.3	De rol van de intergemeentelijke samenwerkingsprojecten	41
4.7.4	De relatie met de private actoren	42
4.8	Situatie wanneer het bindend sociaal objectief behaald is	43
4.8.1	Eindpunt of niet?	43
4.8.2	Het sociaal woonbeleidsconvenant	43
4.9	Regisseursrol van de gemeenten	44
4.10	De aangereikte instrumenten en tools vanuit het decreet Grond- en Pandenbeleid	45
4.10.1	Het actieprogramma	47
4.10.2	Het gemeentelijk reglement sociaal wonen (GRSW)	49
4.10.3	Het lokaal woonoverleg (LWO)	50
4.10.4	Het leegstandsregister	51
4.10.5	Het register van de onbebouwde percelen	52
4.10.6	Het voorkoop- en onteigeningsrecht	53
4.10.7	Visieteksten over het bindend sociaal objectief (BSO) en de invulling van de sociale last	53
4.10.8	Besluit in verband met de gebruikte instrumenten en tools	54
5.	Resultaten van de evaluatie van de opgelegde normen en de sociale last	56
5.1	Ter inleiding: decretale verduidelijking van de intussen door het Grondwettelijk Hof vernietigde opgelegde normen sociaal woonaanbod, de sociale last en de verschillende uitvoeringswijzen	56
5.1.1	De opgelegde normen sociaal woonaanbod	57
5.1.2	De sociale last	58
5.1.3	De verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last	58
5.2	Analyse van de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011	59
5.2.1	Analyse van de gerealiseerde projecten met een sociale last tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011	60
5.2.2	Analyse van de vergunde projecten met een sociale last tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011	61
5.2.3	Analyse van de gegunde projecten en verwerving van gronden binnen het kader van de sociale last bij de VMSW tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011	63
5.3	Gemengde ontwikkelingen mogelijk maken door het betrekken van private actoren en de relatie tot integratie en sociale inclusie als doelstellingen van het woonbeleid	64
5.3.1	Mate van integratie op project- of gebouwniveau	65
5.3.2	Mix van typologieën en gemengde projecten met sociale huur- en koopwoningen en het belang van leefbaarheid	66
5.4	De aanwezigheid van voorzieningen in de buurt van gemengde ontwikkelingen	66
5.5	Evaluatie van de opgelegde normen sociaal woonaanbod	67
5.5.1	Evaluatie van de opgelegde normen in het kader van de voorwaarden van het toepassingsgebied	67
5.6	Evaluatie van de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last	69
5.6.1	Evaluatie van de uitvoering in natura	70
5.6.2	Evaluatie van de uitvoering door de verkoop van de voor het vooropgestelde sociaal woonaanbod vereiste gronden aan een sociale woonorganisatie	72
5.6.3	Evaluatie van de uitvoering door verhuring van verwezenlijkte woningen aan een sociaal verhuurkantoor (SVK)	75
5.6.4	Evaluatie van de bijzondere bijdrageregeling	76

5.7	Administratieve verplichtingen bij de invulling en uitvoering van de sociale last	77
5.8	De leesbaarheid en interpretatie van het decreet Grond- en Pandenbeleid	78
5.9	Verduidelijking omtrent de woonuitbreidingsgebieden	79
6.	Conclusies en beleidsaanbevelingen	81
6.1	Evaluatie van de algemene operationele doelstelling: het uitbreiden en geografisch spreiden van het sociaal woonaanbod	82
6.1.1	Evaluatie van het doelbereik	82
6.1.2	Evaluatie van de relevantie en de coherentie van de doelstelling	82
6.2	Evaluatie van het bindend sociaal objectief (BSO) en de operationele subdoelstelling I	83
6.2.1	Evaluatie van de output: het aantal bijgekomen sociale huur- en koopwoningen in de periode 2008-2011	83
6.2.2	Evaluatie van het doelbereik	83
6.2.3	Procesevaluatie van de maatregel	85
6.2.4	Evaluatie van de relevantie en coherentie van de doelstelling	86
6.2.5	Aanbevelingen om het doelbereik van het realiseren van het bindend sociaal objectief te verhogen	88
6.2.6	Aanbevelingen in verband met de coherentie en de relevantie van de algemene doelstelling van het Grond- en Pandendecreet en de doelstelling in verband met het realiseren van het bindend sociaal objectief	89
6.3	Evaluatie van de verschillende instrumenten en tools en de operationele subdoelstelling II	90
6.3.1	Evaluatie van de output: het aantal ontwikkelde instrumenten en tools volgens artikel 19 van het Monitoringsbesluit	91
6.3.2	Evaluatie van het doelbereik	91
6.3.3	Procesevaluatie van de maatregelen verbonden aan de ontwikkeling van de verschillende instrumenten en tools	91
6.3.4	Aanbevelingen om het doelbereik te optimaliseren	92
6.3.5	Aanbeveling om de evaluatie van de doelstelling te optimaliseren	93
6.4	Evaluatie van de opgelegde normen en de sociale last en de operationele subdoelstelling III	93
6.4.1	Evaluatie van de output: het aantal gerealiseerde en vergunde projecten met een sociale last en het aantal gerealiseerde en vergunde woningen in het kader van de sociale last in de periode 2008-2011	93
6.4.2	Procesevaluatie van de maatregel van de opgelegde normen en de sociale last	94
6.4.3	Denkpistes en suggesties voor een alternatieve benadering van de betrokkenheid van private partijen bij de realisatie van het sociaal woonaanbod in gemengde ontwikkelingen	97
	Bijlagen	99
	Bibliografie	119

Managementsamenvatting

Zowel in het decreet Grond- en Pandenbeleid als in het regeerakkoord 2009-2014 van de Vlaamse regering, is er sprake van het inrichten van een voortgangsrapportage die de periode van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2011 bestudeert en aangeeft welke realisaties kunnen bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen voor het sociale woonaanbod. Voorliggend rapport is de neerslag van een wetenschappelijke evaluatie die, als onderdeel van deze voortgangsreportage, werd uitgevoerd door het Steunpunt Wonen.

In het rapport wordt eerst een methodologisch analysekader uitgewerkt met als doel de algemene doelstelling - het uitbreiden en geografisch spreiden van het sociaal woonaanbod - en de daaraan verbonden subdoelstellingen te evalueren. Subdoelstelling I stelt dat elke gemeente een bindend sociaal objectief (BSO) van sociale woningen moet laten realiseren op haar grondgebied. Subdoelstelling II geeft aan dat elke gemeente de (semi)publieke en private gronden moet activeren en het lokaal woonbeleid moet stimuleren om het betaalbaar woonaanbod uit te breiden. Subdoelstelling III tenslotte formuleert dat elke gemeente moet trachten gemengde ontwikkelingen te realiseren en private actoren te betrekken bij het woonbeleid.

In deze evaluatie worden de realisaties die kunnen bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen bestudeerd. De evaluatie gaat in het bijzonder de reeds gerealiseerde output, het doelbereik en de relevantie en coherentie na van de maatregelen verbonden aan de borging van het sociaal woonaanbod (zie figuur 1).

De evaluatie van de algemene doelstelling leert ons dat het doel om het sociaal woonaanbod uit te breiden in 70% van de Vlaamse gemeenten behaald is: het aandeel sociale woningen is er ten opzichte van de aanwezige huishoudens toegenomen. De doelstelling om een gelijkmatige geografische spreiding over Vlaanderen te realiseren is op dit ogenblik nog niet behaald (zie figuur 9). Uit het onderzoek komt ook naar voor dat verschillende actoren zich vragen stellen bij de sociale objectieven. Sommigen pleiten voor een grotere flexibiliteit in de ruimtelijke spreiding of het stellen van doelstellingen op een schaalniveau als dat van een woonregio, eerder dan gemeentelijk. Wat betreft de (groot)steden vrezen sommige actoren dat de vooropgestelde objectieven niet volstaan om het recht op betaalbaar wonen te garanderen.

Uit de evaluatie van subdoelstelling I blijkt dat in de bestudeerde periode 24% van het deelobjectief huur en 10% van het deelobjectief koop gerealiseerd is. Hiermee wordt het globale groeiritme voor het gerealiseerde deelobjectief huur (=14,56%) voor het geheel van het Vlaamse Gewest ruimschoots overschreden. Enige voorzichtigheid bij deze goede resultaten is echter geboden. Enerzijds stonden heel wat sociale huisvestingsprojecten reeds op stapel vóór het inwerking treden van het decreet Grond- en Pandenbeleid. Anderzijds komt een deel van de toename voor rekening van de overheveling van bestaand patrimonium naar de sociale huisvestingssector. Tenslotte schuilt achter dit globale cijfer een grote verscheidenheid tussen gemeenten. In meer dan de helft van de gemeenten zullen nog grote inspanningen moeten worden geleverd om het deelobjectief huur te behalen.

Het globale groeiritme voor het gerealiseerde deelobjectief koop (=10,64%) is voor Vlaanderen als geheel net niet gehaald. Ook op gemeentelijk niveau haalt het merendeel van de gemeenten deze doelstelling niet.

Uit de procesevaluatie van deze maatregel blijkt dat beleidsmatig voldoende aandacht zal moeten geschonken worden aan het creëren van bouwmogelijkheden voor de sociale woningbouwers, hetzij door het versterken van de grondposities, maar zeker ook door in te zetten op een pandenbeleid gericht op vervangingsbouw en renovatie.

Wat betreft het voeren van een lokaal woonbeleid en de verschillende instrumenten die de lokale overheden daarbij kunnen inzetten voor de realisatie van sociaal woonaanbod (subdoelstelling II), stellen we vast dat veel instrumenten niet goed gekend zijn en weinig toegepast worden (zie ook reeds Tratsaert, 2009). Hierbij kan een gebrek aan mankracht, kwalificaties en/of middelen op lokaal niveau een rol spelen, waar projecten van intergemeentelijke samenwerking maar ten dele soelaas voor bieden. De administratieve verplichtingen worden aangehaald als een niet onbelangrijke factor om niet aan een echt lokaal woonbeleid toe te komen. Nochtans komt in sommige gemeenten vooral het beperkte politieke draagvlak naar voor als hinderpaal voor het voeren van een lokaal woonbeleid. Duidelijke en dwingende sanctioneringsmaatregelen bij het niet behalen van het bindend sociaal objectief, maar ook bijvoorbeeld kortetermijnverplichtingen voor de activering van (semi)-publieke gronden ontbreken vooralsnog. Dan is de afwachtende houding bij sommige gemeenten niet verwonderlijk.

Wat betreft de sociale last en de opgelegde normen sociaal woonaanbod (subdoelstelling III) dient vermeld dat het Grondwettelijk Hof op 7 november 2013 in twee arresten een aantal bepalingen vernietigde van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het Grond- en Pandenbeleid. Aangezien deze vernietiging plaats vond tijdens de afrondende fase van deze studie (na afronding van de interviews met actoren), bevat de evaluatie geen verwijzingen naar deze vernietiging.

Gezien het korte tijdsbestek sinds de inwerkingtreding van de maatregel (1/1/2008-31/12/2011) is het niet verwonderlijk dat de realisaties via de sociale last nog beperkt zijn (14 huurwoningen gerealiseerd, 9 percelen (totaal 1,1 ha) overgedragen aan een sociale huisvestingsmaatschappij). Een overzicht van de vergunningen wijst echter wel op de potenties die het systeem had. 79 projecten zijn vergund voor in totaal 672 sociale huur - (398) en koopwoningen (274). Vergunde projecten met grondoverdracht zouden naar schatting nog eens ruim 600 woningen kunnen opleveren. Dat maakt dat ongeveer 10% van alle vergunde sociale woningen verbonden waren aan een sociale last. Wat met deze vergunde woningen zal gebeuren is onduidelijk.

Niet onbelangrijk is dat er samenwerking tussen de private en publieke woningbouwsector is ontstaan, en een nauwere betrokkenheid van private actoren bij het lokale woonbeleid, al zou dit wel systematischer georganiseerd kunnen worden.

Uiteraard vallen er ook verschillende knelpunten aan te duiden. Ten eerste is er de complexiteit en het gebrek aan flexibiliteit. Zo zou de sociale last makkelijker te realiseren zijn in het middensegment dan in het topsegment, en betreuren ontwikkelaars het verplichtend karakter. Ten tweede is er het gebrek aan toezicht op het 'ontwijken' van de sociale last bij de bouwvergunning. Ten derde stelt de sociale last de publieke woonactoren als 'afnemers' voor enkele problemen: grondverwerving via de sociale last zou duurder zijn voor de huisvestingsmaatschappijen aangezien de schattingsprijs betaald moet worden, en door het cascadesysteem, dat bepaalt dat de VMSW gronden dient aan te kopen indien andere publieke woonactoren dit niet willen doen, dient de VMSW zelf als woningbouwer op te treden voor zeer kleinschalige projecten. De impact van de vernietiging kon gezien het tijdstip van

vernietiging niet meer worden behandeld in dit rapport. In de conclusies wordt wel kort een suggestie gedaan over een mogelijke alternatieve regeling.

Lijst van afkortingen

BSO	Bindend sociaal objectief
CBO	Constructieve Benadering Overheidsopdrachten
GRSW	Gemeentelijk reglement sociaal wonen
IGS	Intergemeentelijk samenwerkingsverband
IGS-project	Project tussen verschillende gemeenten die meewerken aan het intergemeentelijke samenwerkingsverband
LWO	Lokaal woonoverleg
Module VSW	Module Vergund sociaal woonaanbod
OCMW	Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn
RUP	Ruimtelijk Uitvoeringsplan
SHM	Sociale huisvestingsmaatschappij
SVK	Sociaal verhuurkantoor
SVK-woning	Woning verhuurd door een sociaal verhuurkantoor
VCRO	Vlaamse codex ruimtelijke ordening
VMSW	Vlaamse maatschappij sociaal wonen
VVH	Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappij
VWF	Vlaams Woningfonds
WUG	Woonuitbreidingsgebied

Lexicon rapport

Niet alle details van de in het lexicon vermelde begrippen worden besproken, we bespreken enkel die elementen van de begrippen die relevant zijn om het rapport te duiden.

Actieprogramma

Het actieprogramma heeft als doel locaties te zoeken voor sociale woonprojecten op gronden van Vlaamse besturen en/of Vlaamse semipublieke rechtspersonen. De gemeente moet hierbij een berekening maken van alle onbebouwde bouwgronden en kavels van de Vlaamse publieke rechtspersonen en een facultatieve berekening van de gronden en kavels in eigendom van Vlaamse semipublieke rechtspersonen. Op basis van deze berekening moet de gemeente nagaan of deze gronden op korte termijn ontwikkelbaar zijn. Het decreet bepaalt dat ten minste 25% van de totale oppervlakte van de opgesomde gronden moet aangewend worden voor de realisatie van het sociaal woonaanbod.

Afwijkingen in min ten opzichte van de opgelegde norm

Dit betekent dat er normen worden gehanteerd die lager liggen dan de minimaal opgelegde normen. Voor gewestelijke en gemeentelijke normen in verkavelings- en bouwprojecten, die niet gelegen zijn in plangebieden die een bestemmingswijziging naar woongebied maken, zijn deze minimale normen (1) 20% van het aantal te verwezenlijken woningen en/of kavels indien de gronden eigendom zijn van Vlaamse besturen of Vlaamse semipublieke rechtspersonen en (2) 10% van het aantal te verwezenlijken woningen en/of kavels indien de gronden eigendom zijn van natuurlijke of rechtspersonen. De minimale opgelegde normen in ruimtelijke uitvoeringsplannen en plannen van aanleg die een bestemmingswijziging naar woongebied doorvoeren zijn (1) 40% voor gronden die in eigendom zijn van Vlaamse besturen of Vlaamse semipublieke rechtspersonen en (2) 20% voor gronden die in eigendom zijn van natuurlijke of rechtspersonen (zie ook inleiding hoofdstuk 4).

Bijzondere bijdrageregeling

Een verkavelaar of bouwheer kan, indien de gemeente toestemt, een sociale last geheel of gedeeltelijk uitvoeren door middel van de storting van een sociale bijdrage aan de gemeente waarbinnen het project ontwikkeld wordt. De bijzondere bijdrageregeling mag niet worden toegepast in projecten die gelegen zijn in woonuitbreidings- of woonreservegebied of in een voormalig woonuitbreidings- of woonreservegebied.

De bijdrage die moet betaald worden is de vermenigvuldiging van het aantal sociale woningen of kavels dat moet gerealiseerd worden via de sociale last met 50 000 euro, dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd.

Bindend sociaal objectief (BSO)

Het bindend sociaal objectief is de gemeentelijke omschrijving van het sociaal woonaanbod dat voor koopwoningen en kavels tegen 2020, en voor huurwoningen tegen 2023, verwezenlijkt moet wor-

den. De gemeenten, die op het ogenblik van de nulmeting minder dan 3% sociale huurwoningen hadden ten opzichte van het aantal huishoudens, kregen, via een bijkomende inhaalbeweging tegen 2025, een aanvullend deelobjectief huur opgelegd.

Het gaat om 43 000 huurwoningen, 21 000 sociale koopwoningen en 1 000 sociale kavels. In de Vlabinvest-gemeenten wordt dit objectief verhoogd met 440 sociale huurwoningen en 170 sociale koopwoningen. In totaal voor Vlaanderen gaat het dus over 43 440 huurwoningen, 21 170 sociale koopwoningen. En 1 000 sociale kavels.

Deze aantallen werden eerst provinciaal verdeeld en dan doorvertaald naar een gemeentelijke taakstelling. Bijlage 1 geeft een overzicht van deze opgelegde gemeentelijke bindende sociale objectieven.

Cascadesysteem

Private verkavelaars en bouwheren die aan hun verkavelings- of bouwproject verbonden sociale lasten wensen uit te voeren door gronden, in natura gerealiseerde huurwoningen of kavels die nodig zijn voor de realisatie van het vooropgestelde sociaal woonaanbod te verkopen aan de sociale huisvestingsmaatschappijen of andere sociale woonorganisaties, dienen dit te doen volgens het cascade-systeem.

Dit cascadesysteem, omschreven in artikel 4.1.25 van het Grond- en Pandenbeleid, kent drie stappen:

1. In eerste instantie moeten de gronden worden aangeboden aan de sociale huisvestingsmaatschappij die binnen de gemeenten projecten heeft verwezenlijkt of waarvan de betrokken gemeente aandeelhouder is. Er wordt op gehamerd dat de realisatie van het vooropgesteld sociaal woonaanbod uitvoerbaar moet zijn op de aangeboden grond(en).
2. De gronden worden verkocht aan de venale waarde (zoals geraamd door de ontvanger der registratie en domeinen of een commissaris van het comité van aankoop).
3. Indien geen lokaal actieve SHM bereid is tot overname dient men de gronden aan te bieden aan een andere SHM tot wiens grondgebied de betreffende gemeenten niet hoort. Ook andere sociale woonorganisaties kunnen in de mogelijkheid gesteld worden aan te kopen. Dit zijn met name: het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen, de sociale verhuurkantoren en de huurdersorganisaties. Indien één van deze organisaties tot overname bereid is, stopt het doorlopen van het cascadesysteem hier. De gronden worden eveneens verkocht aan de venale waarde.
4. Indien binnen een termijn van vier maanden na de eerste aanbieding geen sociale woonorganisatie bereid gevonden wordt om de gronden over te nemen moeten deze worden aangeboden aan de VMSW die dan tot aankoop gehouden is. Ook hier worden gronden verkocht aan venale waarde.

CBO-procedure

Constructieve benadering overheidsopdrachten. De CBO-procedure werd in 2001 als een nieuwe vorm van aanbesteden ontwikkeld door de toenmalig VHM (nu VMSW). Er werd gezocht naar andere samenwerkingsvormen met de privésector voor een versnelde realisatie van nieuwe sociale huurwoningen. De opdracht bestond erin gronden en panden te verwerven en andere segmenten van de bouw- en immobiënwereld aan te trekken om binnen het kader van een onderhandelings-procedure, met private inbreng van gronden, sociale huurwoningen te bouwen.

Het verloop van de procedure is de volgende: de private initiatiefnemer doet een voorstel van een project op zijn grond (in eigendom of in optie): een voorontwerp met aparte prijsopgave voor de grond en voor de opbouw. Dit wordt binnen de VSMW getoetst en beoordeeld o.b.v. specifieke eisen gesteld door de SHM als toekomstig bouwheer, o.b.v. gunningscriteria, budget en geografische spreiding. De jury, een gemengde technische commissie, maakt een rangschikking van projecten rekening houdend met het globaal budget, voor verdere realisatie gaat de betrokken SHM in onderhandeling met de initiatiefnemer voor oppuntstelling van het uitvoeringsdossier. Na de goedkeuring door de VMSW van de definitieve offertebedragen en op voorwaarde dat de vereiste stedenbouwkundige vergunning werd bekomen door de inschrijver, verwerft de SHM het terrein waarna zij de aannemingsopdracht gunt aan de inschrijver. De CBO-procedure wordt jaarlijks opnieuw georganiseerd voor een budget van 25 miljoen euro.

In november 2011 werd de CBO-procedure voor 2011 opgestart, bij de start bevestigden 57 SHM's hun deelname. De uiterste indieningsdatum van de eerste fase voor kandidaten en site-voorstellen was februari 2012. Er werden toen 11 site-voorstellen ingediend door 7 kandidaten. Niet alle kandidaten bleken aanvaardbaar. Een eerste VMSW-evaluatie van de sitevoorstellen werd in maart van dat jaar doorgezonden naar de betrokken SHM's voor bijkomend advies en bijsturing.

In een tweede fase van de onderhandelingsprocedure werden tegen augustus zeven voorontwerpen door vijf inschrijvers ingediend. Zes projecten hiervan werden toegelaten om deel te nemen aan fase 3 van de onderhandelingsprocedure. In deze derde fase onderhandelt de SHM met de aangeduide inschrijver over de prijs, de architecturale en stedenbouwkundige waarde, de technische kwaliteit en de uitvoeringstermijn van de offerte.

Dat gebeurt aan de hand van de bevindingen van de gemengde technische commissie. De inschrijver wordt daarna door de sociale huisvestingsmaatschappij gevraagd om een definitief uitvoeringsdossier op te maken. Nadat het uitvoeringsdossier op het einde van fase 3 is goedgekeurd door de VMSW en de stedenbouwkundige vergunning door de inschrijver is verkregen, kan de grond worden aangekocht en zal aan de gekozen inschrijver gegund worden.

In 2012 werd beslist om de procedure op te splitsen in een Koop en Huur-procedure om zo meer koopwoningen via de CBO-procedure te realiseren. In augustus 2012 startte de CBO-procedure KOOP nr. 1. Voor deze procedure werd een budget van 25 miljoen euro gereserveerd. 32 sociale huisvestingsmaatschappijen bevestigden hun deelname. In december 2012 werd hiervoor slechts 1 sitevoorstel ingediend door 1 kandidaat.

Deelattesten VMSW

Het eerste deelattest kan behaald worden na opmaak van de voorontwerpplannen conform C-2008 (concept- en ontwerponderrichtingen van sociale woningbouw) en een verklaring dat de werken uitgevoerd worden volgens de B 2005 (het bouwtechnisch standaardbestek voor sociale woningbouw).

Attest nr. 2 betreft de conformiteit van de uitgevoerde werken met de kwaliteitseisen.

Indien de initiatiefnemer attest 1 en de bouwvergunning heeft verkregen kan hij beginnen aan de werken, de aanvraag van dit tweede attest is het melden van de aanvangsdatum voor aanvang der werken. Na de voltooiing van de werken beslist de VSMW over de afgifte van dit attest.

Attest nr. 3 kan onmiddellijk na het ontvangen van deelattest 2 aangevraagd worden. Dit derde attest is het bewijs dat de afgeleverde woning gerealiseerd is door een sociale huisvestingsmaatschappij en als 'sociale woning' wordt erkend. Dit houdt onder meer in dat de koper een sociaal

gerechtigde koper of huurder is, de bewoningsplicht van 20 jaar en het wederinkooprecht van de sociale huisvestingsmaatschappij van kracht is.

Design en Build projecten

Voor de realisatie van een sociaal woonaanbod op de gronden die door het cascadesysteem door de VSMW werden verworven, wordt het toepassen van een Design en Build procedure onderzocht. Hierin zou een bouwteam sociale woningen ontwerpen en realiseren op gronden die eigendom zijn van de sociale huisvestingssector. De VMSW hoopt hierdoor sneller en efficiënter te kunnen werken doordat er slechts één onderhandelingsprocedure moeten worden gevoerd per bouwteam dat bestaat uit de ontwerper, aannemer bouw en aannemer infrastructuur.

Er wordt een opsplitsing gemaakt voor de grote en kleine percelen met een grote en een kleine Design & Build-procedure.

In de kleine D&B-procedure stelt de VMSW per provincie één of twee bouwteams aan die 3 jaar lang kleine percelen mogen ontwikkelen via een raamcontract. In eerste instantie zijn de gronden eigendom van de VMSW, later kunnen ook SHM's of andere woonactoren terreinen ter beschikking stellen.

Voor de grote bouwpercelen bereidt de VSMW de grote D&B-procedure voor. Hier betreft het geen raamcontract voor verschillende percelen maar slechts één project.

Gemeentelijk reglement sociaal wonen (GRSW)

Het gemeentelijk reglement sociaal wonen geeft, voor wat de projecten met een sociale last betreft, aan waar de gemeente op haar grondgebied een sociaal woonaanbod wil realiseren en welke invulling zij hieraan wil geven.

In het kader van de Voortgangstoets beschikt een gemeente over een geldig gemeentelijk reglement sociaal wonen wanneer, volgens het Monitoringsbesluit, voor minstens een deel van het grondgebied van de gemeente, de maximale normen worden gehanteerd en wanneer er geen afwijkingen in min op deze normen worden toegelaten.

Gemengde ontwikkelingen

We gebruiken deze term in het kader van dit onderzoek om deze woonprojecten aan te duiden waar een mix gerealiseerd wordt van sociale en private woongelegenheden.

Gemengde projecten

Deze term wordt gehanteerd in de sociale huisvesting en in het kader van de subsidieregeling voor sociaal woonaanbod en doorgaans verstaat men hieronder sociale woningbouwprojecten met een mix van huur- en koopwoningen en/of een diversiteit in woningtypes en -groottes.

Kredieteenheden

Het systeem van de kredieteenheden (artikel 4.1.16§2) bestaat erin dat een gemeente 'onder gemotiveerd verzoek' van de initiatiefnemer een hogere sociale last kan 'opleggen'. Hierdoor verkrijgt de verkavelaar of de bouwheer een kredieteenheid per extra verwezenlijkte sociale koopwoning, huur-

woning of kavel. Ook via CBO-projecten kunnen deze ‘credits’ verkregen worden. Binnen dezelfde gemeente kan de verkavelaar dan deze kredieteenheden in mindering brengen van de principieel uit te voeren lasten.

Er is een onderscheid tussen het inzetten van kredieteenheden en het verleggen van de sociale last naar andere terreinen zoals omschreven in artikel 4.1.18. Dit gebeurt met instemming van de gemeente én op voorwaarde dat er voldaan is aan de volgende voorwaarden (1) economische en ruimtelijke gelijkwaardigheid tussen de terreinen, (2) beide terreinen liggen binnen dezelfde gemeente, (3) het verleggen is verenigbaar met het ruimtelijk beleid van de gemeente en (4) de verkavelaar of bouwheer is eigenaar van de terreinen of wordt gemachtigd door de ontvangende eigenaar om deze mogelijkheid toe te passen.

Bij het inzetten van de kredieteenheden worden er aldus initieel méér eenheden gerealiseerd om elders een kleiner aantal te voorzien. Terwijl daartegenover bij het verleggen van de sociale last naar andere terreinen er initieel geen sociale woongelegenheden worden gerealiseerd maar wel elders worden gecompenseerd, in het laatste geval gelden er strengere voorwaarden. Beide mogelijkheden kunnen enkel toegepast worden binnen éénzelfde gemeente.

Maximale opgelegde normen

De maximale opgelegde normen zijn tweeledig.

Voor gewestelijke en gemeentelijke normen in verkavelings- en bouwprojecten, die niet gelegen zijn in plangebieden die een bestemmingswijziging naar woongebied maken, zijn deze (1) 40% van het aantal te verwezenlijken woningen en/of kavels indien de gronden eigendom zijn van Vlaamse besturen of Vlaamse semipublieke rechtspersonen en (2) 20% van het aantal te verwezenlijken woningen en/of kavels indien de gronden eigendom zijn van natuurlijke of rechtspersonen.

De maximale opgelegde normen in ruimtelijke uitvoeringsplannen en plannen van aanleg die een bestemmingswijziging naar woongebied doorvoeren zijn (1) 50% voor gronden die in eigendom zijn van Vlaamse besturen of Vlaamse semipublieke rechtspersonen en (2) 25% voor gronden die in eigendom zijn van natuurlijke of rechtspersonen.

Minimale opgelegde normen

De minimale opgelegde normen zijn tweeledig.

Voor gewestelijke en gemeentelijke normen in verkavelings- en bouwprojecten, die niet gelegen zijn in plangebieden die een bestemmingswijziging naar woongebied maken, zijn deze (1) 20% van het aantal te verwezenlijken woningen en/of kavels indien de gronden eigendom zijn van Vlaamse besturen of Vlaamse semipublieke rechtspersonen en (2) 10% van het aantal te verwezenlijken woningen en/of kavels indien de gronden eigendom zijn van natuurlijke of rechtspersonen.

De minimale opgelegde normen in ruimtelijke uitvoeringsplannen en plannen van aanleg die een bestemmingswijziging naar woongebied doorvoeren zijn (1) 40% voor gronden die in eigendom zijn van Vlaamse besturen of Vlaamse semipublieke rechtspersonen en (2) 20% voor gronden die in eigendom zijn van natuurlijke of rechtspersonen.

Onteigeningsrecht

Luidens artikel 16 van de gecoördineerde Grondwet kan de overheid goederen en gronden onteigenen voor doeleinden van ‘openbaar nut’. In artikel 69 van het decreet ruimtelijke ordening wordt dit

beginsel vertaald naar de ruimtelijke ordening en wordt gesteld dat elke verwerving van onroerende goederen, vereist voor de verwezenlijking van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, door onteigening tot stand gebracht kan worden. Als onteigenende instanties kunnen optreden: het gewest, de provincies, de gemeenten en intercommunales, de openbare instellingen en alle besturen die daartoe krachtens de wet of het decreet gemachtigd zijn.

De mogelijkheid om onroerende goederen te onteigenen is tevens voorzien in artikel 34 van de Vlaamse Wooncode. Hierbij kunnen 'in het bijzonder' (*omdat ze dat principieel ook via artikel 69 VCRO kunnen*) de VMSW en de sociale huisvestingsmaatschappijen worden gemachtigd tot onteigenen i.f.v. hun beleidsmatige doelstellingen. Ook Vlabinvest kan tot onteigening ten algemenen nutte overgaan, voorkomende onteigeningsmachtigingen worden door de Minister van wonen verleend.

Opgelegd groeiritme bij de evaluatie door het agentschap Wonen-Vlaanderen

Dit is het groeiritme waaraan voldaan moest zijn om in categorie 1 ondergebracht te worden bij de voortgangstoets. Dit bedraagt voor sociale huurwoningen, indien enkel de gerealiseerde projecten worden meegeteld, 14,58% van het opgelegde BSO huur en 17,48% van het opgelegde BSO huur als zowel de gerealiseerde als vergunde projecten in rekening worden gebracht. Het groeiritme voor sociale koopwoningen is 10,64% van het opgelegde BSO koop. Hierin worden zowel gerealiseerde als vergunde projecten meegeteld.

Opgelegde normen

Zie ook maximale en minimale opgelegde normen

Het Grond- en Pandendecreet legt enerzijds gewestelijke en gemeentelijke normen op in verkavelings- en bouwprojecten, die niet gelegen zijn in plangebieden die een bestemmingswijziging naar woongebied maken, en legt anderzijds normen op in plangebieden die een bestemmingswijziging naar woongebied doorvoeren.

De gewestelijke en gemeentelijke normen in verkavelings- en bouwprojecten, die niet gelegen zijn in plangebieden die een bestemmingswijziging naar woongebied maken, zijn (1) ten minste 20 en ten hoogste 40% van het aantal te verwezenlijken woningen en/of kavels indien de gronden eigendom zijn van Vlaamse besturen of Vlaamse semipublieke rechtspersonen en (2) ten minste 10 en ten hoogste 20% van het aantal te verwezenlijken woningen en/of kavels indien de gronden eigendom zijn van natuurlijke of rechtspersonen.

Een gemeente kan project per project een norm opleggen die zich bevindt in deze decretale marges. Een gemeente kan ook een GRSW opstellen waarin marges of concrete percentages sociaal woonaanbod zijn vastgelegd. Het GRSW kan hierbij onderscheiden percentages vastleggen en ook afwijkingen in min toestaan op de normering, tot maximaal de helft van de minimale normering, mits een objectieve en pertinente motivatie.¹ Enkel wanneer het BSO behaald is kan het gemeentelijk reglement sociaal wonen afzien van het opleggen van een percentage sociaal woonaanbod of een percentage hanteren dat lager is dan de normering.

Het toepassingsgebied van de gewestelijke en gemeentelijke normen voldoet aan één van volgende vier omstandigheden.

¹ Afwijkingen in min worden toegestaan indien dit gemotiveerd kan worden vanuit de omvang, vorm, ligging of inplanting van de verkaveling of vanuit de aanwezigheid van reeds bestaand sociaal woonaanbod in de omgeving van het project.

Ten eerste, wanneer het een verkaveling betreft van ten minste 10 loten bestemd voor woningbouw, of een verkaveling met een grondoppervlakte groter dan een halve hectare, ongeacht het aantal loten.

Ten tweede, wanneer het een groepswooningbouwproject betreft waarbij ten minste 10 woongelegenheden ontwikkeld worden.

Ten derde, wanneer het de bouw of herbouw betreft van appartementsgebouwen waarbij ten minste 50 gecreëerd worden.

Ten vierde, wanneer het verkavelingen, groepswooningbouwprojecten en projecten voor de bouw of herbouw van appartementen betreft die niet voldoen aan 3 bovenvermelde voorwaarden, maar waarvan de te ontwikkelen gronden aansluiten bij de gronden van een ander project van dezelfde verkavelaar of bouwheer en waarvan de totale grondoppervlakte groter is dan een halve hectare.

De normen in ruimtelijke uitvoeringsplannen en plannen van aanleg die een bestemmingswijziging naar woongebied doorvoeren zijn (1) ten minste 40 en ten hoogste 50% voor gronden die in eigendom zijn van Vlaamse besturen of Vlaamse semipublieke rechtspersonen en (2) ten minste 20 en ten hoogste 25% voor gronden die in eigendom zijn van natuurlijke of rechtspersonen. Afwijkingen in min, tot maximaal de helft van de minimale objectieven, zijn mogelijk wanneer de vaststellende overheid dit duidelijk motiveert vanuit het bestaande en geplande sociaal woonaanbod, de sociale contextfactoren en ruimtelijke karakteristieken van het nieuwe woongebied.

Het toepassingsgebied van de normen in plangebieden is een door middel van het plan gecreëerde woongebied van ten minste een halve hectare.

Voor uitzonderingen op de toepassing van bovenvermelde normen, verwijzen we naar artikel 4.1.14 en artikel 4.1.14/1 van het grond- en pandendecreet.

Realisatie in natura

Indien een verkavelaar of bouwheer een sociale last uitvoert in natura, verwezenlijkt hij het vooropgestelde sociaal woonaanbod zelf.

Hierbij moet hij bouwen volgens de reglementaire normen die gelden voor de SHM's. Hiervoor moet rekening gehouden worden met de voorschriften uit de C2008² en moeten, tijdens het verloop van het project, de drie deelattesten worden aangevraagd en goedgekeurd door de VMSW. Ook moet het sociaal gedeelte van het project gerealiseerd worden binnen de vijf jaar na afgifte van de vergunning of, indien er gebouwd wordt in verschillende fasen, binnen de vijf jaar na aanvang van de vergunningsfase waarin het sociaal woonaanbod moet worden verwezenlijkt.

Na de realisatie van het sociaal woonaanbod, worden de sociale huurwoningen, volgens het cascadesysteem, aan (1) een SHM die werkzaam is binnen de betrokken gemeente, (2) een andere SHM wiens werkgebied niet de betrokken gemeente bevat of andere sociale woonorganisatie of (3) de VMSW verkocht. De sociale koopwoningen worden in naam en voor rekening van de bouwheer of verkavelaar aangeboden door een SHM. Hiervoor sluiten bouwheer of verkavelaar en de SHM een administratieovereenkomst.

Realisatie door de verkoop van gronden

Indien een verkavelaar of bouwheer een sociale last uitvoert door de verkoop van de voor het vooropgestelde sociaal woonaanbod vereiste gronden aan een sociale woonorganisatie, verkoopt hij de vereiste gronden aan een sociale woonorganisatie. De verkoop gebeurt volgens volgend cascade-

² C2008 Concepten voor sociale woningbouw, VMSW, 2008.

systeem (zie ook 'cascadesysteem' in dit lexicon): (1) eerst worden de gronden aangeboden aan een sociale huisvestingsmaatschappij die binnen de gemeente actief is, (2) daarna worden de gronden aangeboden aan een sociale huisvestingsmaatschappij wiens werkgebied niet de betrokken gemeente bevat of een andere sociale woonorganisatie en (3) tenslotte, indien de vorige de gronden telkens weigerden, aan de VMSW.

Het Decreet Grond- en Pandenbeleid geeft aan dat de verkoopprijs wordt vastgesteld op het bedrag geraamd door een ontvanger van registratie en domeinen, een commissaris van het comité tot aankoop of een landmeter-expert. De schattingsprijs is gelijk aan de venale waarde van het goed, zonder rekening te houden met de gevolgen van de sociale last.

Realisatie door de verhuur via een sociaal verhuurkantoor

Indien een verkavelaar of bouwheer een sociale last uitvoert door verhuring van verwezenlijkte woningen aan een sociaal verhuurkantoor, verwezenlijkt hij het vooropgestelde sociaal woonaanbod zelf en sluit hij een huurovereenkomst met een sociaal verhuurkantoor. Deze huurovereenkomst wordt uiterlijk gesloten op de datum van de afgifte van de verkavelingsvergunning of de stedenbouwkundige vergunning en geldt voor een periode van ten minste 27 jaar.

Sociaal woonbeleidsconvenant

Van de 43 440 geplande sociale huurwoningen opgenomen in het gewestelijke macro-objectief op het vlak van de verwezenlijking van sociale huurwoningen werden er in totaal 35 233 sociale huurwoningen verdeeld over de Vlaamse gemeenten in gemeentelijke Bindende Sociale Objectieven. Door een sociaal woonbeleidsconvenant af te sluiten met de Vlaamse regering kunnen gemeenten, die in een voortgangstoets 9% sociale huurwoningen hebben ten opzichte van het aantal huishoudens in de nulmeting, zich engageren een bepaald aantal van de overige 8 207 bijkomende sociale huurwoningen te realiseren. Deze mogelijkheid wordt omschreven in artikel 4.1.4 van het Decreet Grond- en Pandenbeleid. De Vlaamse regering doet toezeggingen over de bekostiging ervan.

In artikel 4.1.4 van het Decreet Grond- en Pandenbeleid staat ook vermeld dat de sociale woonbeleidsconvenanten waken over de in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) bepaalde verhouding voor de ruimtelijke verdeling van bijkomende woongelegenheden in stedelijk gebied (60%) versus buitengebied (40%). Een sociaal woonbeleidsconvenant mag zowel met gemeenten in stedelijk gebied als buitengebied worden afgesloten, maar wordt bij voorkeur afgesloten met gemeenten die behoren tot stedelijke gebieden.

1. De vernietiging van bepaalde delen van het decreet Grond- en Pandenbeleid door het Grondwettelijk Hof

Op 7 november 2013 vernietigde Het Grondwettelijk Hof in twee arresten een aantal bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het Grond- en Pandenbeleid. Meer in detail vernietigde het Hof in het tweede arrest (arrest nr. 145/2013) de regeling inzake de sociale lasten (artikel 4.1.16 t.e.m. artikel 4.1.26) en een aantal andere bepalingen die onlosmakelijk verbonden zijn met de sociale lastenregeling. Meer in het bijzonder worden de bepalingen vernietigd inzake de gewestelijke en gemeentelijke normen sociaal woonaanbod (artikel 4.1.8 t.e.m. artikel 4.1.11), de normen sociaal woonaanbod in plangebied (artikel 4.1.12 en 4.1.13) en de gebiedsspecifieke typebepaling voor RUP's waarin werd voorzien in een sociaal woonaanbod (artikel 7.2.34§1). De overige bepalingen van boek 4 (maatregelen betreffende betaalbaar wonen), waaronder het bindend sociaal objectief, het gemeentelijk actieprogramma en de regeling inzake het bescheiden woonaanbod, blijven bestaan.³

Deze vernietiging vond plaats tijdens de afrondende fase van deze wetenschappelijke evaluatie, zodat het onderzoek op dit vlak het karakter krijgt van een ex-post evaluatie.

De interviews vonden allemaal plaats op het ogenblik dat de bewuste bepaalde bepalingen nog niet waren vernietigd door het Grondwettelijk Hof. Dit maakt dat de evaluatie in hoofdstuk 4 en 5 van dit rapport een evaluatie is van een nog oorspronkelijk bestaand decreet mét sociale lasten en aanverwante bepalingen waarbij er geen sprake is van de vernietiging door het Grondwettelijk Hof. Dit verklaart tevens waarom er door de geïnterviewde actoren dan ook niet wordt verwezen naar de vernietiging door het Grondwettelijk Hof.

De impact van deze vernietiging kon gezien het tijdstip van vernietiging niet meer worden behandeld in dit rapport. In de conclusies wordt wel kort een suggestie gedaan over een mogelijke alternatieve regeling.

³ Wonen-Vlaanderen, 19 februari 2014, Grondwettelijk Hof vernietigt normen en sociale lasten van het Grond- en Pandendecreet. Ook Wonen in eigen streek geschrapt. Bron: www.wonenvlaanderen.be dd. 11 maart 2014.

2. Onderzoeksofzet

2.1 De beleidscontext en doel van het onderzoek

Artikel 7.1.1 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het Grond- en Pandenbeleid bepaalt dat de Vlaamse regering voornoemd decreet zal onderwerpen aan een wetenschappelijke evaluatie, in het bijzonder om de doelmatigheid van de tariefregeling, vermeld in artikel 3.2.5§1, tweede lid, en van *‘de borging van het sociaal en bescheiden woonaanbod’* na te gaan. Borgen betekent ‘maatregelen treffen zodat iets zeker in orde is en in orde blijft’. Dit betekent het geheel van maatregelen om het beleid en doelstellingen op het vlak van sociaal en bescheiden woonaanbod vast te stellen en om deze doelstellingen ook effectief te behalen. De conclusies van de evaluatie worden vastgelegd in een rapport, dat tevens beleidsaanbevelingen aangaande mogelijke nieuwe of aangepaste instrumenten voor de realisatie van een bescheiden woonaanbod bevat. Het rapport wordt in 2014 aan het Vlaams Parlement bezorgd.⁴

In het kader van voornoemde wetenschappelijke evaluatie wordt ervoor geopteerd de hieronder uitgewerkte doelstellingen en hun beleidsinstrumenten (zie 1.2 Methodologie) vanuit de cijfermatige gegevens waarover Wonen-Vlaanderen beschikt en vanuit interviews met diverse stakeholders te evalueren. Hierbij worden de realisaties die kunnen bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen voor het sociaal woonaanbod bestudeerd. De evaluatie gaat in het bijzonder de reeds gerealiseerde output, het doelbereik en de relevantie en coherentie na van de maatregelen verbonden aan de borging van het sociaal woonaanbod.

In het kader van het decreet Grond- en Pandenbeleid heeft de Vlaamse regering zich geëngageerd het bestaande sociaal woonaanbod, zoals dat blijkt uit de nulmeting, in de periode 2009-2023 uit te breiden met 43 440 sociale huurwoningen, 21 170 sociale koopwoningen en 1 000 sociale kavels. Om de kwantitatieve doelstellingen op het vlak van het sociaal woonaanbod te bereiken, heeft de Vlaamse overheid elke gemeente een deelobjectief huur toebedeeld. De deelobjectieven koop en kavels werden verdeeld over de gemeenten door de provincies. Op die manier is elke gemeente gebonden, op straffe van financiële sancties, om de coördinatie op te nemen van de realisatie van sociale woningen en kavels.

De gemeenten kunnen hiervoor zelf inspanningen leveren door eigenstandig een sociaal woonaanbod te realiseren. Daarnaast wordt ook gerekend op de medewerking van sociale huisvestingsmaatschappijen en de andere initiatiefnemers van sociale woonprojecten om eigen projecten te initiëren. Ten slotte wordt ook van de privésector een inspanning verwacht, al is de modaliteit hiervoor op dit ogenblik ongekend. Op 7 november vernietigde Het Grondwettelijk Hof immers een aantal bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het Grond- en Pandenbeleid waardoor

⁴ Het bescheiden woonaanbod omvat momenteel enkel richtlijnen m.b.t. volume- en oppervlakenormen maar nog geen richtprijzen of uitvoering door sociale huisvestingsmaatschappijen. Daarom is er te weinig materiaal voorhanden om de maatregelen inzake bescheiden woonaanbod te kunnen evalueren en valt het bescheiden woonaanbod buiten de scope van dit ad hoc onderzoek.

de verwachte bijdrage vanuit de private sector, zoals initieel opgesteld in het decreet en zoals bestudeerd in dit rapport, niet meer van toepassing is.

2.2 Methodologie

2.2.1 Analyse kader

Het Steunpunt Wonen heeft een globaal kader voor ex post evaluatie van beleidsmaatregelen voor wonen ontwikkeld (Heylen et al., 2010). Dit kader opteert voor een open systeemmodel omdat dit model de evaluatie in zijn maatschappelijke context plaatst. Het doet dit door strategische doelstellingen rechtstreeks in verhouding te plaatsen tot vastgestelde maatschappelijke noden en de operationele doelstellingen te koppelen aan de gewenste output. Naast de doelbereiking en beleidseffectiviteit worden bij deze evaluatie de consistentie van de doelstellingen en de relevantie van de maatregel als afdoende evaluatiecriteria naar voren geschoven (Heylen et al., 2010, p. 30).

Dit evaluatiekader maakt het mogelijk om op een systematische manier een wetenschappelijke studie uit te voeren. De systematische aanpak die we in dit onderzoek hanteren is de volgende: (1) eerst definiëren we de context en de strategische en operationele doelstellingen, (2) daarna lijnen we de te onderzoeken onderdelen van het open systeemmodel af en stellen we evaluatievragen op. (3) In een derde fase identificeren we de relevante stakeholders en (4) tenslotte bepalen we onze onderzoekstechnieken.

2.2.2 Definitie context en doelstellingen

In het uitgewerkte evaluatiekader van het Steunpunt Wonen (Heylen et al., 2010), dat gebaseerd is op het open systeemmodel, wordt verondersteld dat de overheid vertrekt van strategische doelstellingen die geconcretiseerd worden in operationele doelstellingen. Uit de operationele doelstellingen vloeien beleidsinstrumenten (=beleidsinitiatieven in het model van De Peuter, De Smedt & Bouckaert, 2007) voort. Aan elk beleidsinstrument zijn (financiële) middelen verbonden om de operationele doelstellingen te bereiken (=input in het open systeemmodel). Via bepaalde processen worden deze middelen omgezet in producten of diensten die de output vormen in het model.

De algemene strategische doelstellingen van het woonbeleid werden in een eerder onderzoek van het Steunpunt Wonen geformuleerd en komen voort uit de Vlaamse Wooncode, het Vlaams regeerakkoord en de beleidsbrief 2009-2014. Hierbij werden 5 strategische doelstellingen naar voor geschoven die centraal staan in het woonbeleid: (a) betaalbaarheid, (b) beschikbaarheid, (c) kwaliteit, (d) woonzekerheid en (e) integratie en gelijke kansen van bewoners (zie Winters et al., 2013). Het decreet Grond- en Pandenbeleid sluit aan bij de strategische doelstellingen van betaalbaarheid en integratie en gelijke kansen van bewoners (of anders geformuleerd: integratie en sociale inclusie).

De operationele (sub)doelstellingen werden geformuleerd in het kader van dit onderzoek en komen voort uit de Memorie van toelichting, het voorstel van resolutie, het decreet Grond- en Pandenbeleid en de Vlaamse Wooncode. De overkoepelende operationele doelstelling van boek 4 van het decreet Grond- en Pandenbeleid is het uitbreiden en geografisch spreiden van het sociaal woonaanbod. Deze

algemene doelstelling kan verder geconcretiseerd worden in subdoelstellingen. In het kader van dit onderzoek evalueren we drie concretere subdoelstellingen.

Ten eerste, de doelstelling dat elke gemeente een bindend sociaal objectief (BSO) krijgt toegewezen waarbij ze x aantal sociale woningen moet realiseren binnen de termijn opgelegd in het decreet Grond- en Pandenbeleid (zie bijlage 1 voor een overzicht van deze gemeentelijke bindende sociale objectieven) (=subdoelstelling I in figuur 1).

Ten tweede evalueren we de doelstelling waarbij elke gemeente de publieke, semipublieke en private gronden dient te activeren en de ontwikkeling van het lokaal woonbeleid dient te stimuleren om het betaalbaar woonaanbod uit te breiden (=subdoelstelling II in figuur 1).

Ten derde evalueren we ook de doelstelling waarbij elke gemeente moet trachten gemengde ontwikkelingen te realiseren en private actoren te betrekken bij het woonbeleid (=subdoelstelling III in figuur 1).

De in dit onderzoek bestudeerde beleidsinstrumenten uit het decreet Grond- en Pandenbeleid, die verbonden zijn aan de concretere operationele subdoelstellingen, zijn (1) het bindend sociaal objectief (BSO), (2) de verschillende instrumenten en tools (zijnde het actieprogramma, het gemeentelijk reglement sociaal wonen, het lokaal woonoverleg, het leegstandsregister, het register van de onbebouwde percelen, het voorkoop- en onteigeningsrecht en de visieteksten over het bindend sociaal objectief en de sociale last) en (3) de (intussen door het Grondwettelijk Hof vernietigde) opgelegde normen en de sociale last.

Aan elk van deze concrete subdoelstellingen en hun verbonden beleidsinstrumenten zijn een input, processen en output verbonden. Voor subdoelstelling I en het beleidsinstrument van het bindend sociaal objectief zijn de financiële middelen (input), onder andere, de bouwkosten, personeelskosten en subsidiekosten. De processen zijn het verplicht bouwen van sociale woningen en het op de markt brengen van sociale kavels en de output die kan gemeten worden is het aantal gerealiseerde en vergunde woningen en kavels.

Bij subdoelstelling II en de verschillende instrumenten en tools (zijnde het actieprogramma, het gemeentelijk reglement sociaal wonen, het lokaal woonoverleg, het leegstandsregister, het register van de onbebouwde percelen, het voorkoop- en onteigeningsrecht en de visieteksten over het bindend sociaal objectief en de sociale last) zijn de financiële middelen, onder andere, de personeelskosten; de processen zijn het ontwikkelen en organiseren van de verschillende instrumenten en tools; de output die kan gemeten worden is het aantal ontwikkelde tools en instrumenten en het aantal gronden en panden die op de markt worden gebracht.

Voor subdoelstelling III en het beleidsinstrument van de opgelegde normen en de sociale last zijn de financiële middelen, onder andere, de bouwkosten, personeelskosten en subsidiekosten; de processen zijn het bouwen van gemengde ontwikkelingen en het overleg plegen tussen de verschillende actoren; de output die kan gemeten worden is het aantal gemengde ontwikkelingen en het aantal woningen gerealiseerd via de sociale last.

2.2.3 Te onderzoeken onderdelen van het open systeemmodel en bijhorende evaluatievragen

Gezien het tijdstip van de evaluatie, namelijk in het najaar van 2013 en dus slechts 4 jaar na het inwerking treden van het decreet Grond- en Pandenbeleid, en het beperkte tijds kader van 6 maanden voor de wetenschappelijke evaluatie, is een volledige beleidsevaluatie in al haar aspecten niet mogelijk. Zo wordt o.a. de evaluatie van de input buiten beschouwing gelaten en beperkten we

ons in dit onderzoek voornamelijk tot het meten van de output en het evalueren van het doelbereik van de onderzochte subdoelstellingen en beleidsinstrumenten. Het doelbereik evalueert de mate waarin de doelstellingen worden gehaald.

Met betrekking tot subdoelstelling I en het beleidsinstrument van het bindend sociaal objectief (BSO) betekent dit dat we het doelbereik nagaan van het verplicht bouwen van sociale woningen en het op de markt brengen van sociale kavels en dat we het aantal gerealiseerde en vergunde woningen en kavels becijferen.

Hierbij stellen we volgende evaluatievragen:

- Werkt iedere gemeente aan de verplichting om een deelobjectief huur, koop en kavels te realiseren? Indien niet, waarom?
- Hoeveel woningen zijn gerealiseerd en/of vergund tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011?
- Wat is de gerealiseerde verhouding van de sociale huurwoningen en sociale koopwoningen?

Voor subdoelstelling II en het beleidsinstrument van de verschillende instrumenten en tools (zijnde het actieprogramma, het gemeentelijk reglement sociaal wonen, het lokaal woonoverleg, het leegstandsregister, het register van de onbebouwde percelen, het voorkoop- en onteigeningsrecht en de visieteksten over het bindend sociaal objectief en de sociale last) onderzoeken we het doelbereik van het ontwikkelen en organiseren van de verschillende tools en instrumenten en evalueren we het aantal ontwikkelde tools en instrumenten. De prestatie van het aantal gronden en panden die op de markt worden gebracht kan niet worden gemeten wegens gebrek aan gegevens.

De evaluatievragen met betrekking tot dit beleidsinstrument zijn de volgende:

- Ontwikkelt iedere gemeente deze instrumenten en tools? Indien niet, waarom?
- Hoeveel instrumenten en tools zijn ontwikkeld tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011?

Bij subdoelstelling III en het (intussen door het Grondwettelijk Hof vernietigd) beleidsinstrument van de opgelegde normen en de sociale last evalueren we enerzijds het doelbereik van het bouwen van gemengde ontwikkelingen en het overleg tussen de verschillende betrokken actoren. Anderzijds meten we het aantal gemengde ontwikkelingen en het aantal woningen die gerealiseerd en vergund werden via de sociale last.

We stellen hierbij volgende evaluatievragen:

- Worden er gemengde ontwikkelingen gerealiseerd? Indien niet, waarom?
- Is er veel overleg/samenwerking tussen de actoren? Indien niet, waarom?
- Hoe werden de normen ingezet door de gemeenten voor de 'borging van het sociaal woonaanbod'?
- Hoeveel gemengde ontwikkelingen werden gerealiseerd en/of vergund tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011?
- Hoeveel woningen werden gerealiseerd en/of vergund via de sociale last tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011?
- Hoe vaak werden de verschillende uitvoeringswijzen gebruikt?
- Wat is de verhouding van de gebruikswijze van de verschillende uitvoeringswijzen?

Aangezien deze wetenschappelijke evaluatie een tussentijdse evaluatie is, worden ook elementen van procesevaluatie besproken. De knelpunten, belemmerende factoren e.a. van de beleidsuitvoe-

ring worden hierbij onderzocht. Dit leidt in sommige gevallen tot aanbevelingen voor praktische bijsturing in de conclusies.

Tenslotte worden in de conclusies en aanbevelingen ook elementen aangehaald in verband met de relevantie en coherentie van de doelstellingen.

Het geheel van bestudeerde doelstellingen en onderzochte elementen van het open systeemmodel in het kader van dit onderzoek is samengevat in figuur 1.

2.2.4 Identificatie relevante stakeholders

Er worden in het kader van dit onderzoek twee groepen van relevante stakeholders geïdentificeerd. Enerzijds de groep van beleidmakers, (koepel)organisaties en adviesraden met een relevante opinie over de bestudeerde beleidsinstrumenten (zie bijlage 4 voor lijst van geïnterviewde organisaties) en anderzijds de groep van betrokken actoren op het terrein die aan de slag moeten met de beleidsinstrumenten: de gemeenten, de decentrale diensten van Wonen-Vlaanderen, de sociale huisvestingsmaatschappijen, de sociale verhuurkantoren en de private bouwpromotoren (zie bijlage 3 voor lijst van geïnterviewde personen).

2.2.5 Gebruikte onderzoekstechnieken

Aangezien de groep van beleidmakers, (koepel)organisaties en adviesraden mee kunnen helpen om doelstellingen van de beleidsinitiatieven te verhelderen, richting te geven aan de evaluatievragen en de algemene context te schetsen, werden deze actoren in een eerste fase uitgenodigd voor een gezamenlijk focusgroepgesprek om deze elementen te duiden. Op 4 juli 2013 werden in Brussel 23 personen samengebracht voor dit gesprek. Bijlage 4 geeft het overzicht van de aanwezige personen. Dit focusgroepgesprek gaf in belangrijke mate aanleiding tot de vragenlijst die gehanteerd werd voor de gesprekken in de case-gemeenten.

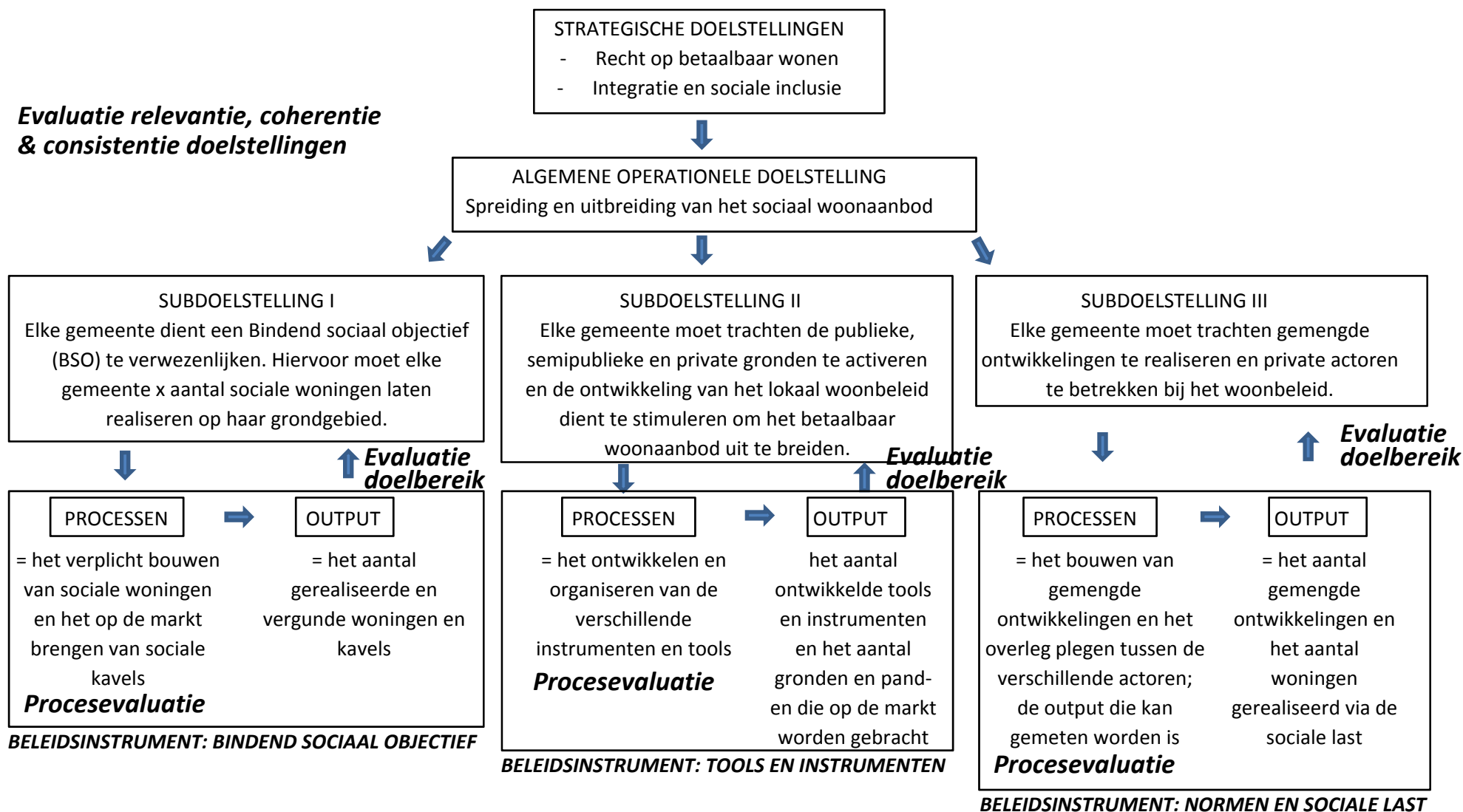
Met een aantal van de aanwezige vertegenwoordigers op het focusgroepgesprek, die zelf aangaven nog een aantal topics te willen bespreken, volgde later een face-to-face gesprek.

Een tweede groep van actoren zijn de betrokken actoren op het terrein. Om deze actoren te horen, werden op objectieve basis 7 heterogene case-gemeenten geselecteerd (zie 2.2.6 De selectieprocedure van de case-gemeenten). Het tijds kader van het onderzoek liet geen uitgebreider veldwerk toe. De zeven gemeenten werden echter niet geïsoleerd bestudeerd. Tijdens de interviews werd bij de verschillende actoren gepeild naar de situatie in hun volledige werkingsgebied. Dit maakt dat we zeven ruimere regio's, verspreid over Vlaanderen, bestudeerd hebben.

De vragenlijst voor de interviews in de case-gemeenten is voornamelijk opgesteld op basis van de aangehaalde items op het focusgroepgesprek van 4 juli 2013. Ook de analyse van het cijfermateriaal en de bestudeerde motiveringsnota's en plannen van aanpak leidden tot een aantal vragen.

In elke gemeente werden volgende actoren gecontacteerd: de schepen van wonen of ruimtelijke ordening, de huisvestingsambtenaar en/of de ambtenaar ruimtelijke planning, het OCMW, de coördinator van het intergemeentelijk samenwerkingsproject (IGS-coördinator), de sociale huisvestingsmaatschappijen actief in de gemeente, het sociaal verhuurkantoor en een private actor actief op het grondgebied van de gemeente. In sommige gemeenten hebben we met alle actoren gesproken, in andere gemeenten met enkele van deze actoren.

Figuur 1 Samenvatting van de onderzochte doelstellingen en elementen van het open systeemmodel in het kader van dit onderzoek



De interviews in de zeven case-gemeenten werden door de onderzoekers van het steunpunt Wonen afgenomen tussen 14 augustus 2013 en 7 november 2013. De gesprekken werden opgenomen met een voice-recorder en achteraf verwerkt in de vorm van fiches, geordend per topic. Voor elke gemeente werd een fiche opgesteld waarbij elke actor een eigen kleur kreeg. De verschillende groepen van actoren waren (1) de schepenen van de gemeenten, (2) de gemeentelijke administratie, (3) de OCMW's, (4) de intergemeentelijke samenwerkingsprojecten, (5) de sociale huisvestingsmaatschappijen, (6) de sociale verhuurkantoren en (7) de private actoren. In alle gemeenten werd eenzelfde kleurcode gehanteerd zodat de mening van dezelfde actoren, over de gemeenten heen, snel te analyseren was.

2.2.6 De selectieprocedure van de case-gemeenten

2.2.6.1 De 4 selectiecriteria voor de case-gemeenten

Om de toepassing en werking van de operationele doelstellingen met hun verschillende beleidsinstrumenten te onderzoeken in de praktijk, werden 7 cases geselecteerd. Om een objectieve selectie te maken, werd vertrokken van 4 selectiecriteria.

Bij het eerste selectie criterium voor de case-gemeenten werd rekening gehouden met de categorisering vanuit de voortgangstoets 2012 (zie 3. Verloop, evaluatie en definitieve categorisering van de gemeenten naar aanleiding van de voortgangstoets 2012). Hierbij werden de gemeenten op basis van de behaalde groeiritmes, de motiveringsnota's en de plannen van aanpak ondergebracht in 4 categorieën (categorie 1, 2a, 2b, gemeenten die kennelijk onvoldoende inspanningen leveren om het bindend sociaal objectief (BSO) tijdig te bereiken, zie ook figuur 3). Deze categorieën vormen het eerste selectie criterium van de case-gemeenten.

Voor het tweede selectie criterium van de case-gemeenten hebben we ons gebaseerd op de groeiritmes van de voortgangstoets 2012 zoals naar voor geschoven in het Monitoringsbesluit.⁵ Hierbij hebben we bij het criterium koop, in tegenstelling tot de groeiritmes gehanteerd door het agentschap Wonen-Vlaanderen voor de categorisering van de gemeenten naar aanleiding van de voortgangstoets 2012, wel degelijk een onderscheid gemaakt tussen enerzijds het percentage gerealiseerd koopaanbod en anderzijds het percentage van de som van het gerealiseerd en vergund koopaanbod. Dit heeft tot 4 subselectiecriteria geleid bij dit tweede selectie criterium:

- Subselectie criterium 2a: het percentage gerealiseerd huuraanbod tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 ten opzichte van het vooropgestelde deelobjectief huur dient groter te zijn dan 14,56%.
- Subselectie criterium 2b: het percentage van de som van gerealiseerd en vergund huuraanbod tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 ten opzichte van het vooropgestelde deelobjectief huur dient groter te zijn dan 17,48%.
- Subselectie criterium 2c: het percentage gerealiseerd koopaanbod tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 ten opzichte van het vooropgestelde deelobjectief koop dient groter te zijn dan 10,64%.

⁵ Besluit van de Vlaamse regering tot bepaling van de nadere regelen voor de opvolging van de realisatie van het bindend sociaal objectief en tot bepaling van de methodologie en de criteria voor de uitvoering van een tweejaarlijkse voortgangstoets. 10/11/2011.

- Subselectiecriteria 2d: het percentage van de som van gerealiseerd en vergund koopaanbod tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 ten opzichte van het vooropgestelde deelobjectief koop dient groter te zijn dan 10,64%.

Bij dit tweede selectiecriteria van de case-gemeenten worden de behaalde subselectiecriteria per gemeente opgeteld en vormt de som van deze subselectiecriteria het tweede selectiecriteria.

Als derde selectiecriteria van de case-gemeenten werd het percentage bijkomend gerealiseerd sociaal huuraanbod tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 ten opzichte van het vooropgestelde deelobjectief huur gehanteerd.

Het vierde, en laatste, selectiecriteria van de case-gemeenten was de ruimtelijke spreiding en de verscheidenheid in stedelijkheid. Er is bij de selectie van de cases in een laatste fase gestreefd naar een zo goed mogelijke ruimtelijke spreiding over Vlaanderen en naar een verscheidenheid in stedelijkheid. Bij dit laatste is er getracht om zowel stedelijk, randstedelijk als buitengebied in de selectie van de cases op te nemen.

2.2.6.2 De selectieprocedure van de cases

We streven bij dit case-onderzoek naar een zo groot mogelijke variatie aan situaties om de heterogene werkelijkheid zo goed mogelijk in beeld te brengen. Op basis van de vier bovenvermelde selectiecriteria werden 2 good practices, 2 medium practices en 3 bad practices geselecteerd.

a) Selectie van de good practices

In een eerste fase werden de good practices geselecteerd. Er is voor de selectie van de good practices volgende invulling gegeven aan de 4 bovenvermelde selectiecriteria voor de case-gemeenten:

1. Voor het eerste selectiecriteria zitten de gemeenten bij de categorisering van de voortgangstoets 2012 in categorie 1.
2. Voor het tweede selectiecriteria hebben de gemeenten de 4 subselectiecriteria behaald.
3. Voor het derde selectiecriteria wordt van de gemeenten die aan de invulling van de eerste twee selectiecriteria voor de good practices voldoen, een top 10 gemaakt op basis van het percentage bijkomend gerealiseerd sociaal huuraanbod tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 ten opzichte van het vooropgestelde deelobjectief huur.
4. Om een verscheidenheid in stedelijkheid te garanderen (selectiecriteria 4), werd gekozen om uit de top 10 de best scorende gemeente en de best scorende centrumstad te selecteren. De best scorende gemeente was Maaseik, de best scorende centrumstad Kortrijk. Er is in deze eerste fase niet bewust gekeken naar de ruimtelijke spreiding over Vlaanderen.

b) Selectie van de medium practices

Voor de selectie van de medium practices is volgende invulling gegeven aan de selectiecriteria voor de case-gemeenten:

1. Voor het eerste selectiecriteria zitten de gemeenten bij de categorisering van de voortgangstoets 2012 in categorie 2A.
2. Voor het tweede selectiecriteria hebben de gemeenten geen of één van de 4 subselectiecriteria behaald.

3. Voor het derde selectiecriteria wordt van de gemeenten die aan de invulling van de eerste twee selectiecriteria voor de medium practices voldoen, een rangschikking gemaakt op basis van het percentage bijkomend gerealiseerd sociaal huuraanbod tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 ten opzichte van het vooropgestelde deelobjectief huur. Er wordt gekozen om de twee mediane resultaten uit de volledige lijst te selecteren. Deze zijn Borsbeek en Geel.
4. Aangezien er zowel, ook ten opzichte van de twee good practices, een ruimtelijke spreiding als een verscheidenheid aan stedelijkheid vervat zit in deze selectie, werd geen bijkomende eis verbonden aan het vierde selectiecriteria.

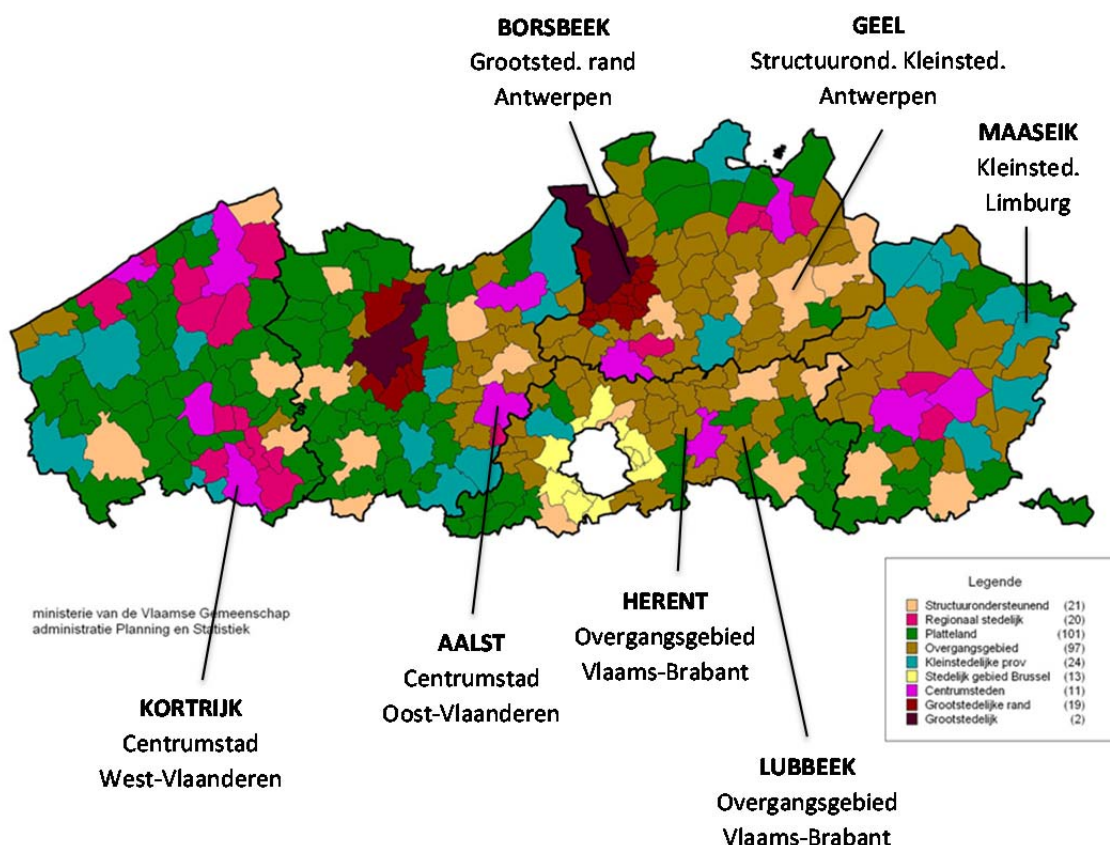
c) *Selectie van de bad practices*

Voor de selectie van de bad practices is volgende invulling gegeven aan de selectiecriteria voor de case-gemeenten:

1. Voor het eerste selectiecriteria zitten de gemeenten bij de categorisering van de voortgangstoets 2012 in categorie 2B of in de groep van gemeenten die kennelijk onvoldoende inspanningen leveren om het bindend sociaal objectief tijdig te bereiken.
2. Voor het tweede selectiecriteria hebben de gemeenten geen van de 4 subselectiecriteria behaald.
3. Voor het derde selectiecriteria wordt van de gemeenten die aan de invulling van de eerste twee selectiecriteria voor de medium practices voldoen, een rangschikking gemaakt op basis van het percentage bijkomend gerealiseerd sociaal huuraanbod tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 ten opzichte van het vooropgestelde deelobjectief huur.
4. Om een degelijke ruimtelijke spreiding in Vlaanderen en een verscheidenheid in stedelijkheid te garanderen (selectiecriteria 4), werd gekozen om uit de top 10 van de slechtst scorende gemeenten de slechtst scorende centrumstad en één van de slechtst scorende gemeenten in het buitengebied van Vlaams-Brabant te selecteren. De slechtst scorende centrumstad was Aalst, de geselecteerde slecht scorende gemeente in het buitengebied van Vlaams-Brabant was Herent.
5. Als gemeente die kennelijk onvoldoende inspanningen levert om het bindend sociaal objectief tijdig te bereiken, is gekozen voor Lubbeek. Lubbeek bevindt zich, net als Herent, in de ruimere regio en invloedssfeer van Leuven.

Figuur 2 geeft de ruimtelijke spreiding van de geselecteerde cases weer. Door de aard van de gegevens (nl. gegevens op gemeentelijk niveau), werden gemeenten geselecteerd, maar bij het eigenlijke terreinwerk werd de ruimere regio behandeld.

Figuur 2 De geselecteerde cases naar graad van verstedelijking



2.3 Duiding van het gebruikte cijfermateriaal

2.3.1 Cijfermateriaal over het totaal aantal gerealiseerde en vergunde sociale woningen

De analyses van het totaal aantal gerealiseerde en vergunde sociale woningen per gemeente tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 in het kader van het deelobjectief huur en koop wordt uitgevoerd op basis van de gegevens die werden verzameld door het agentschap Wonen-Vlaanderen in het kader van de voortgangstoets 2012. Er wordt gewerkt met de versie van 23 januari 2013, gecorrigeerd in het natraject van de zomer 2013.

Een woning werd in de lijst van bijkomend gerealiseerde huurwoningen opgenomen wanneer het om een door een sociale huisvestingsmaatschappij (1) nieuwgebouwde woning of (2) nieuw aangekochte woning ging die voor de eerste maal effectief verhuurd werd tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011. De bijkomend gerealiseerde koopwoningen zijn woningen waarvoor er tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 een verkoopakte is doorgegeven aan de VMSW.

De bijkomend vergunde huur- en koopwoningen zijn woningen waarvoor tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 een verkavelings- of bouwvergunning is afgeleverd door de gemeente en waarbij de gemeente deze afgifte van vergunning heeft ingevoerd in de module vergund sociaal woonaanbod.

Belangrijk om op te merken is dat de cijferverzameling van het totaal aantal gerealiseerde en vergunde sociale woningen per gemeente tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 wat moeizaam verlopen is.

Een eerste knelpunt is het feit dat het voor de VMSW, naar aanleiding van deze eerste voortgangstoets, moeilijk was om de lijst van de gerealiseerde sociale woningen op te stellen.

Een tweede knelpunt is dat het moeilijk is om dubbeltellingen tussen de gerealiseerde en vergunde projecten uit te sluiten. De VMSW is verantwoordelijk om deze gegevens uit te zuiveren, maar deze kan soms de module vergund sociaal woonaanbod niet uitzuiveren omdat de projecten niet altijd op dezelfde manier omschreven worden door gemeenten in de module vergund sociaal woonaanbod enerzijds en door de sociale huisvestingsmaatschappijen bij de VMSW anderzijds.

Een derde knelpunt is dat gemeenten zelf verantwoordelijk waren voor het invullen van de vergunde projecten in de module vergund sociaal woonaanbod. Sommige gemeenten hebben dit niet of onnauwkeurig gedaan.

2.3.2 Cijfermateriaal over de verschillende instrumenten en tools

De analyses van de verschillende instrumenten en tools worden uitgevoerd aan de hand de motiveringsnota's.⁶ Enerzijds gebeurde de analyse in combinatie met de voorwaarden van artikel 19 van het Monitoringsbesluit,⁷ anderzijds gebeurde de analyse los van de voorwaarden van artikel 19 van het Monitoringsbesluit.

Belangrijk om op te merken is dat we hierbij niet voor alle Vlaamse gemeenten over de informatie beschikten of en hoe ze deze instrumenten en tools gebruiken. Enkel aan de 181 gemeenten, die bij de eerste voorlopige indeling in de tweede categorie werden ondergebracht, heeft het agentschap Wonen-Vlaanderen een motiveringsnota gevraagd. In deze motiveringsnota moesten de gemeenten informatie geven over het gebruik van de instrumenten en tools. In werkelijkheid hebben we maar van 151 gemeenten informatie over het gebruik van de instrumenten en tools en de achtergrond-inspanningen die ze leveren, omdat 30 gemeenten geen motiveringsnota indienden bij het agentschap Wonen-Vlaanderen.

2.3.3 Cijfermateriaal over de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last

De analyse van de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last wordt uitgevoerd op basis van het door de VMSW aangeleverde cijfermateriaal en gegevens uit de module vergund sociaal woonaanbod.

De VMSW centraliseert gegevens over projecten waar een sociale last aan verbonden is. Enerzijds beschikken zij over een overzicht van de attesteringen van de in natura uitgevoerde projecten binnen het kader van de sociale last en anderzijds over een overzicht van de verwerving van gronden binnen

⁶ Aan de 181 gemeenten, die bij de eerste voorlopige indeling in de tweede categorie werden ondergebracht (zie 2. Verloop, evaluatie en definitieve categorisering van de gemeenten naar aanleiding van de voortgangstoets 2012), heeft het agentschap Wonen-Vlaanderen een motiveringsnota gevraagd.

⁷ Besluit van de Vlaamse regering tot bepaling van de nadere regelen voor de opvolging van de realisatie van het binden sociaal objectief en tot bepaling van de methodologie en de criteria voor de uitvoering van een tweejaarlijkse voortgangstoets. 10/11/2011.

het kader van de sociale last. Een project werd als gerealiseerd beschouwd wanneer deelattest 3 werd afgeleverd door de VMSW. Een grond werd als effectief verworven beschouwd wanneer de verkoopakte werd ondertekend bij de notaris. Voor de attesteringen werken we in dit rapport met de update van 4 november 2013, voor de verwerving van de gronden met de update van 3 juli 2013.

De module vergund sociaal woonaanbod is een continue databank waar gemeenten o.a. in het kader van de voortgangstoets 2012, op eigen verantwoordelijkheid, hun vergunde verkavelings- en bouwprojecten moesten ingeven. Hierbij zitten ook de vergunde projecten waar een sociale last aan verbonden is. In het kader van dit rapport werken we voor het aantal vergunde projecten waar een sociale last aan verbonden is met de toestand van de databank op 30 oktober 2013.

3. Verloop, evaluatie en definitieve categorisering van de gemeenten naar aanleiding van de voortgangstoets 2012

De evaluatie van de gemeenten naar aanleiding van de voortgangstoets 2012 werd uitgevoerd door het agentschap Wonen-Vlaanderen en gebeurde op basis van het Monitoringsbesluit.⁸ De Vlaamse regering nam acte van de definitieve categorisering op 12 juli 2013.⁹ De definitieve categorisering werd voorgegaan door drie voorbereidende selecties, uitgevoerd door het agentschap Wonen-Vlaanderen. Een schematische voorstelling van de volledige selectieprocedure wordt weergegeven in figuur 4.

3.1 Eerste indeling van gemeenten in categorieën 1 en 2

Een eerste indeling gebeurde aan de hand van de verzamelde gegevens¹⁰ bij het agentschap Wonen-Vlaanderen van het gerealiseerde en vergunde sociaal woonaanbod tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011. Op basis van deze telling werd nagegaan door het agentschap of gemeenten al dan niet het groeiritme volgen voor de realisatie en/of vergunning van enerzijds de sociale huurwoningen en anderzijds de sociale koopwoningen. Sociale kavels werden in deze eerste voortgangstoets niet opgenomen omdat elke gemeente slechts enkele sociale kavels dient te realiseren in het kader van haar bindend sociaal objectief (BSO). De telling van de sociale kavels wordt pas in rekening gebracht in 2018. Dit is de laatste voortgangstoets voor 2020, het moment waarop de deelobjectieven koop en kavels moeten gerealiseerd zijn.

Het groeiritme waaraan voldaan moest zijn binnen het kader van de voortgangstoets 2012 bedraagt voor sociale huurwoningen, indien enkel de gerealiseerde projecten worden meegeteld, 14,58% van het opgelegde deelobjectief huur en 17,48% van het opgelegde deelobjectief huur wanneer zowel de gerealiseerde als vergunde projecten in rekening worden gebracht. Het groeiritme voor sociale koopwoningen is 10,64% van het opgelegde deelobjectief koop. Hierin worden zowel gerealiseerde als vergunde woningen meegeteld.

Bij deze eerste selectie ontstond een voorlopige onderverdeling van gemeenten in twee categorieën. De gemeenten die voor koop- én huurwoningen de groeiritmes behaalden, werden ondergebracht in categorie 1 en de gemeenten die het groeiritme voor één van beide of beiden niet haalden, werden in categorie 2 ondergebracht. Verschillende gemeenten hebben hun gegevens niet of pas na de voorlopige indeling overgemaakt aan het agentschap Wonen-Vlaanderen, zodat er bij de indeling

⁸ Besluit van de Vlaamse regering tot bepaling van de nadere regelen voor de opvolging van de realisatie van het binden sociaal objectief en tot bepaling van de methodologie en de criteria voor de uitvoering van een tweejaarlijkse voortgangstoets. 10/11/2011.

⁹ Zie Mededeling aan de Vlaamse regering. Betreft: Voortgangstoets – definitieve onderverdeling in categorieën. VR 2013 1207 MED. 0404/1 en 04014/2.

¹⁰ Deze cijfers en de daaruit volgende conclusies dienen met de nodige voorzichtigheid behandeld te worden. De cijferverzameling is namelijk moeizaam verlopen (zie 2.3 Duiding van het gebruikte cijfermateriaal).

geen rekening mee kon worden gehouden. Als ze tijdig hun gegevens bezorgd hadden, hadden ze eventueel in categorie 1 kunnen opgenomen worden.

3.2 Tweede indeling van gemeenten in categorieën 1, 2A en 2B

De gemeenten die ingedeeld werden in de tweede categorie, kregen de kans van de Minister van Wonen om in een motiveringsnota aan het agentschap Wonen-Vlaanderen aan te tonen dat ze voldoende inspanningen leveren in de ontwikkeling van een lokaal woonbeleid en het toewerken naar het bindend sociaal objectief (BSO). Om positief geëvalueerd te worden door het agentschap, moesten gemeenten ofwel over een door de gemeenteraad vastgesteld actieprogramma beschikken ofwel over een gemeentelijk reglement sociaal wonen zoals omschreven in artikel 19 van het Monitoringsbesluit.¹¹

Naast het beschikken over een actieprogramma of een gemeentelijk reglement sociaal wonen, moesten de gemeenten ook voldoen aan minstens drie van de volgende vijf criteria: (1) beschikken over een geactualiseerd leegstandsregister, (2) beschikken over een geactualiseerd register onbebouwde percelen, (3) beschikken over financiële middelen om het voorkeepsrecht en/of het onteigeningsrecht uit te oefenen, (4) het lokaal woonoverleg minstens twee keer per jaar laten samenkomen én een visietekst hebben over het behalen van het bindend sociaal objectief (BSO) en (5) beschikken over een visietekst over de invulling van de sociale last.

Artikel 19 van het Monitoringsbesluit laat niet veel interpretatieruimte toe, hierdoor is deze evaluatie zeer strikt gebeurd. Achtergrondinspanningen die gemeenten leverden om naar hun bindend sociaal objectief (BSO) toe te werken en verzachtende omstandigheden, konden niet in rekening worden gebracht. Deze worden, in het kader van dit rapport, wel besproken (zie 3.10 Aangereikte instrumenten en tools uit het decreet Grond- en Pandenbeleid).

De gemeenten in categorie 2 die positief geëvalueerd werden, werden ingedeeld in categorie 2A, de overige gemeenten werden ingedeeld in categorie 2B.

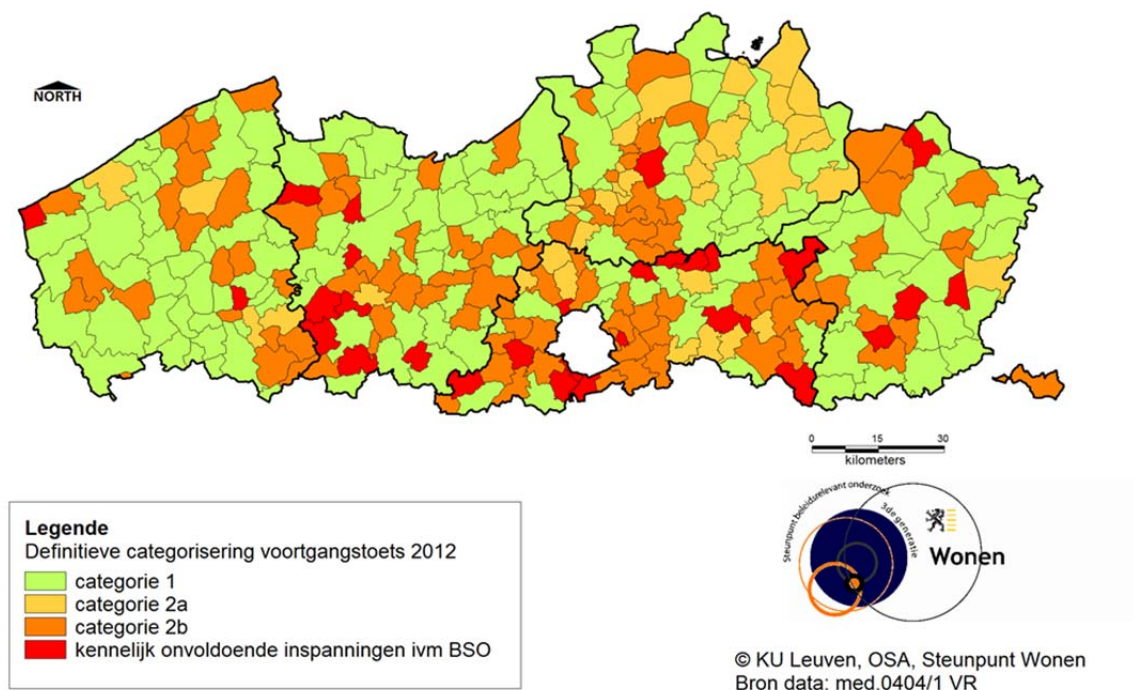
3.3 Definitieve indeling van gemeenten in categorieën 1, 2A, 2B en een categorie voor de gemeenten die kennelijk onvoldoende inspanningen leveren om het bindend sociaal objectief tijdig te bereiken en waarvoor de Vlaamse regering een overeenkomst met een sociale woonorganisatie zal sluiten

Na de lokale verkiezingen van 2012 werd, gezien de coalitiewissels op lokaal niveau, om nieuwe besturen niet af te rekenen op handelingen van de vorige besturen en om engagementen van de nieuwe besturen te krijgen, aan de gemeenten in categorie 2B door het agentschap Wonen-Vlaanderen gevraagd om met een plan van aanpak aan te tonen hoe ze zullen trachten het bindend sociaal objectief (BSO) te behalen. Na het evalueren van deze plannen, werd de definitieve indeling vastgesteld op 12 juli 2013 (zie figuur 3).

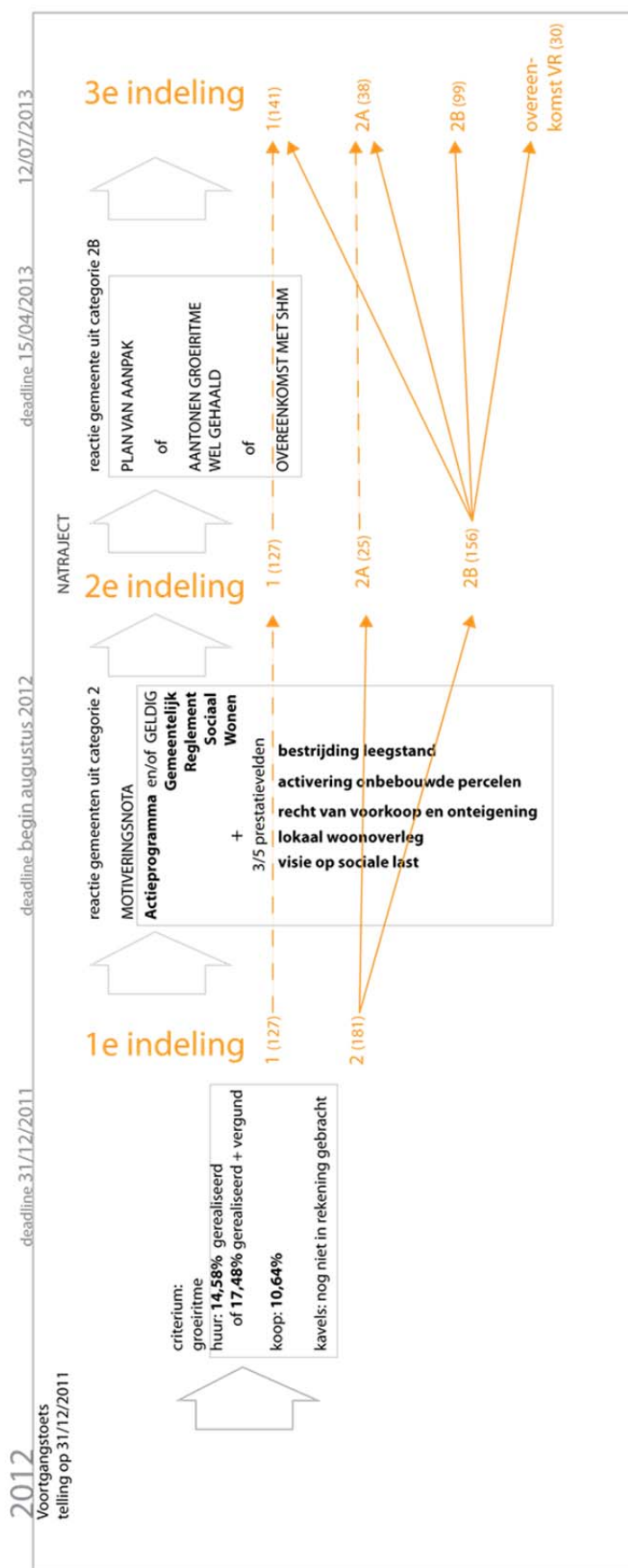
¹¹ Besluit van de Vlaamse regering tot bepaling van de nadere regelen voor de opvolging van de realisatie van het binden sociaal objectief en tot bepaling van de methodologie en de criteria voor de uitvoering van een tweejaarlijkse voortgangstoets. 10/11/2011.

Hierbij werden 141 gemeenten in categorie 1 ingedeeld, 38 in categorie 2A en 129 gemeenten in 2B. Van deze 129 konden 99 gemeenten argumenteren dat ze voldoende inspanningen leveren om hun bindend sociaal objectief (BSO) tijdig te bereiken, 30 gemeenten konden dit onvoldoende. Volgens het decreet houdende de Vlaamse Wooncode artikel 22bis§2 zal de Vlaamse regering in deze 30 gemeenten een overeenkomst sluiten met sociale woonorganisaties die bereid worden gevonden om het vereiste sociaal woonaanbod op het grondgebied van deze gemeenten te verwezenlijken. Uit deze groep hebben 13 gemeenten geen plan van aanpak ingediend.

Figuur 3 Definitieve categorisering van de voortgangstoets 2012



Figuur 4 Schematische voorstelling verloop van de voortgangstoets



4. Resultaten van de evaluatie van het bindend sociaal objectief (BSO)

In dit hoofdstuk worden de subdoelstellingen I en II (zie figuur 1) en de daaraan verbonden beleidsinstrumenten van het bindend sociaal objectief en van de verschillende instrumenten en tools, cijfermatig en kwalitatief geëvalueerd.

In het kwantitatieve luik van dit hoofdstuk wordt het cijfermateriaal, verzameld door Wonen-Vlaanderen in het kader van de voortgangstoets 2012 en extra cijfermateriaal van de VMSW geanalyseerd.

Bij de kwalitatieve evaluatie worden enkele elementen gerelateerd aan het bindend sociaal objectief (BSO) besproken. Hierbij wordt de visie van de geïnterviewde actoren over de (1) haalbaarheid van het bindend sociaal objectief (BSO), (2) de bijdrage van de sociale versus private actoren, (3) het onevenwicht in realisatie tussen de sociale huur- en koopwoningen, (4) de opportuniteiten voor de sociale verhuurkantoren, (5) de huishoudenstypologie van de wachtlijsten, (6) de situatie wanneer het bindend sociaal objectief (BSO) bereikt is, (7) de regierol van de gemeenten en (8) de aangereikte instrumenten en tools vanuit het decreet besproken.

Voor deze kwalitatieve evaluatie werden, met goedkeuring van de begeleidingsgroep beleidsinstrumenten van 18 juni 2013, 7 cases geselecteerd: Aalst, Borsbeek, Geel, Herent, Lubbeek, Kortrijk en Maaseik (zie 2.2.6 De selectieprocedure van de case-gemeenten voor meer uitleg).

Dit is een beperkte groep van gemeenten, maar het tijds kader van het onderzoek liet geen uitgebreider veldwerk toe. De zeven case-gemeenten zijn echter niet strikt en geïsoleerd bestudeerd. Tijdens de interviews werd bij de verschillende actoren gepeild naar de situatie in hun volledige werkingsgebied. Dit maakt dat we zeven ruimere regio's, verspreid over Vlaanderen, bestudeerd hebben.

Hierbij gesproken met de betrokken gemeentelijke diensten en de publieke en private actoren. We hebben in elke gemeente volgende actoren gecontacteerd: de schepen van wonen of ruimtelijke ordening, de huisvestingsambtenaar en/of de ambtenaar ruimtelijke planning, het OCMW, de IGS-coördinator, de sociale huisvestingsmaatschappijen, het sociaal verhuurkantoor en een private actor actief op het grondgebied van de gemeente. Een belangrijke groep die niet gehoord is in dit onderzoek, eveneens door het beperkte tijds kader, is de groep de van de sociale huurders en kopers. Wie de bewoners zijn van het stuk van een project dat als 'sociale last' wordt bestempeld, zou het debat moreel kunnen verruimen.

Het veldwerk is een verhaal van tegengestelden en diversiteit gebleken, er valt zelden één redenering uit te extraheren. De interviews duiden hiermee de veelzijdigheid van de situatie op het niveau van de gemeenten aan. Ze zijn tevens een waarschuwing om geen eenzijdige 'one-fits-all'-oplossingen op te dringen. Ze schetsen een beeld van hoe het decreet Grond- en Pandenbeleid gepercipieerd wordt door de voornaamste woonactoren, los van de garantie of de gedane uitspraken juist of onjuist zijn.

4.1 Analyse van het gerealiseerde en vergunde sociaal woonaanbod tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 o.b.v. de cijfers van de voortgangstoets 2012

In Vlaanderen werden, volgens de gegevens uit de voortgangstoets 2012¹², tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 in totaal bijkomend 10 235 sociale huur- en 2 032 sociale koopwoningen gerealiseerd. Hiermee werd 24% van het vooropgestelde deelobjectief huur en 10% van het vooropgestelde deelobjectief koop gerealiseerd in deze periode. Daarnaast werden 10 150 sociale huur- en 3 236 sociale koopwoningen vergund door de gemeenten.

Een woning werd in de lijst van bijkomend gerealiseerde huurwoningen opgenomen wanneer het om een, door een sociale huisvestingsmaatschappij, (1) nieuwgebouwde woning of (2) nieuw aangekochte woning ging die voor de eerste maal effectief verhuurd werd tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011. De bijkomend gerealiseerde koopwoningen zijn woningen waarvoor er tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 een verkoopakte is doorgegeven aan de VMSW.

De bijkomend vergunde huur- en koopwoningen zijn woningen waarvoor tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 een verkavelings- of bouwvergunning is afgeleverd door de gemeente en waarbij de afgeleverde vergunning is ingegeven in de module vergund sociaal woonaanbod.

Bestuderen we de resultaten op gemeentelijk niveau, merken we grote verschillen op. De gemeentelijke resultaten van de behaalde percentages gerealiseerd en vergund sociaal huur- en koopaanbod ten opzichte van de vooropgestelde gemeentelijke deelobjectieven huur en koop, worden weergegeven in figuur 5 tot en met figuur 8.

Figuur 5 geeft het gerealiseerde sociaal huuraanbod weer. Het behaalde percentage gerealiseerd sociaal huuraanbod van een gemeente is de verhouding van de bijkomende gerealiseerde sociale huurwoningen tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 en het vooropgestelde deelobjectief huur. Dit percentage is uitgezet ten opzichte van het vooropgestelde groeiritme, in dit geval 14,56%. 42% van de Vlaamse gemeenten halen het vooropgestelde groeiritme, 25% heeft zelfs dubbel zoveel sociale huurwoningen kunnen realiseren. Vooral de grotere regio rond Brussel en de oostelijke kant van Antwerpen en Leuven hebben problemen om het groeiritme te halen.

Figuur 6 geeft het gerealiseerde en vergunde sociaal huuraanbod weer. Het behaalde percentage gerealiseerd en vergund sociaal huuraanbod van een gemeente is de verhouding van de bijkomende gerealiseerde en vergunde sociale huurwoningen tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 en het vooropgestelde deelobjectief huur. Dit percentage is uitgezet ten opzichte van het vooropgestelde groeiritme, in dit geval 17,43%. Hierbij vallen de positievere resultaten op. 61% van de Vlaamse gemeenten haalt dit groeiritme, 45% zelfs dubbel zoveel als verwacht volgens het groeiritme. Het merendeel van de Vlaamse gemeenten zit op het goede spoor voor de realisatie van de sociale huurwoningen. We moeten hierbij wel de belangrijke bemerking maken dat veel van deze projecten het resultaat zijn van een ouder beleid en dat gemeenten moeten waakzaam blijven dat ook toekomstige sociale huurprojecten zich blijven ontwikkelen. Immers, 39% van de Vlaamse gemeenten heeft in deze periode geen enkele sociale huurwoningen vergund. Deze resultaten mogen zeker niet het signaal geven dat er de komende maanden/jaren niet meer moet gezocht worden naar opportuni-

¹² We werken met de gegevens gecorrigeerd in het natraject in de zomer 2013.

teiten voor sociale huurprojecten. 21% van de Vlaamse gemeenten scoort zeer ondermaats. In deze gemeenten werd minder dan 2% van het deelobjectief huur gerealiseerd of vergund.

Figuur 7 geeft het gerealiseerde sociaal koopaanbod weer. Het behaalde percentage gerealiseerd sociaal koopaanbod van een gemeente is de verhouding van de bijkomende gerealiseerde sociale koopwoningen tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 en het vooropgestelde deelobjectief koop. Dit percentage is uitgezet ten opzichte van het vooropgestelde groeiritme, in dit geval 10,64%. 29% van de Vlaamse gemeenten halen het vooropgestelde groeiritme, 21% dubbel zoveel. De grootste groep van Vlaamse gemeenten haalt dit groeiritme niet, 59% van de Vlaamse gemeenten heeft geen enkele sociale koopwoning gebouwd tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011.

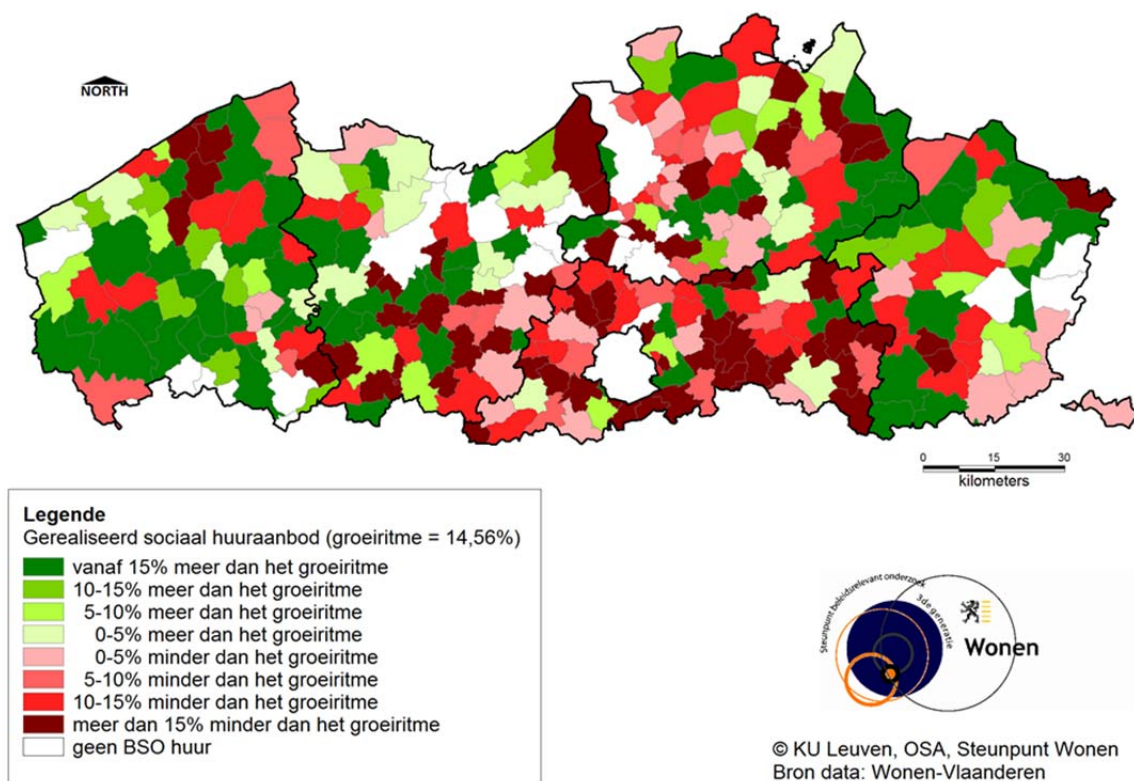
Figuur 8 geeft het gerealiseerde en vergunde sociaal koopaanbod weer. Het behaalde percentage gerealiseerd en vergund sociaal koopaanbod van een gemeente is de verhouding van de bijkomende gerealiseerde en vergunde sociale koopwoningen tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 en het vooropgestelde deelobjectief koop. Dit percentage is uitgezet ten opzichte van het vooropgestelde groeiritme, in dit geval 10,64%. Ook hier zijn de resultaten positiever ten opzichte van de resultaten van het gerealiseerde aanbod. 52% van de Vlaamse gemeenten haalt dit groeiritme, 44% dubbel zoveel als verwacht volgens het groeiritme. De helft van de Vlaamse gemeenten zit op het goede spoor voor de realisatie van de sociale koopwoningen. Ook hier moeten gemeenten waakzaam blijven voor toekomstige projecten want 56% van de Vlaamse gemeenten heeft in de bestudeerde periode geen enkele sociale koopwoning vergund. 46% van de Vlaamse gemeenten scoort ondermaats. In deze gemeenten werd minder dan 5% van het deelobjectief koop gerealiseerd of vergund.

In het kader van dit onderzoek, meer bepaald bij de evaluatie van het doelbereik van de algemene operationele doelstelling, namelijk het uitbreiden en geografisch spreiden van het sociaal woonaanbod, moet ook (1) het aandeel sociale huurwoningen anno december 2011 en (2) de evolutie van het aandeel sociale huurwoningen per gemeente bestudeerd worden.

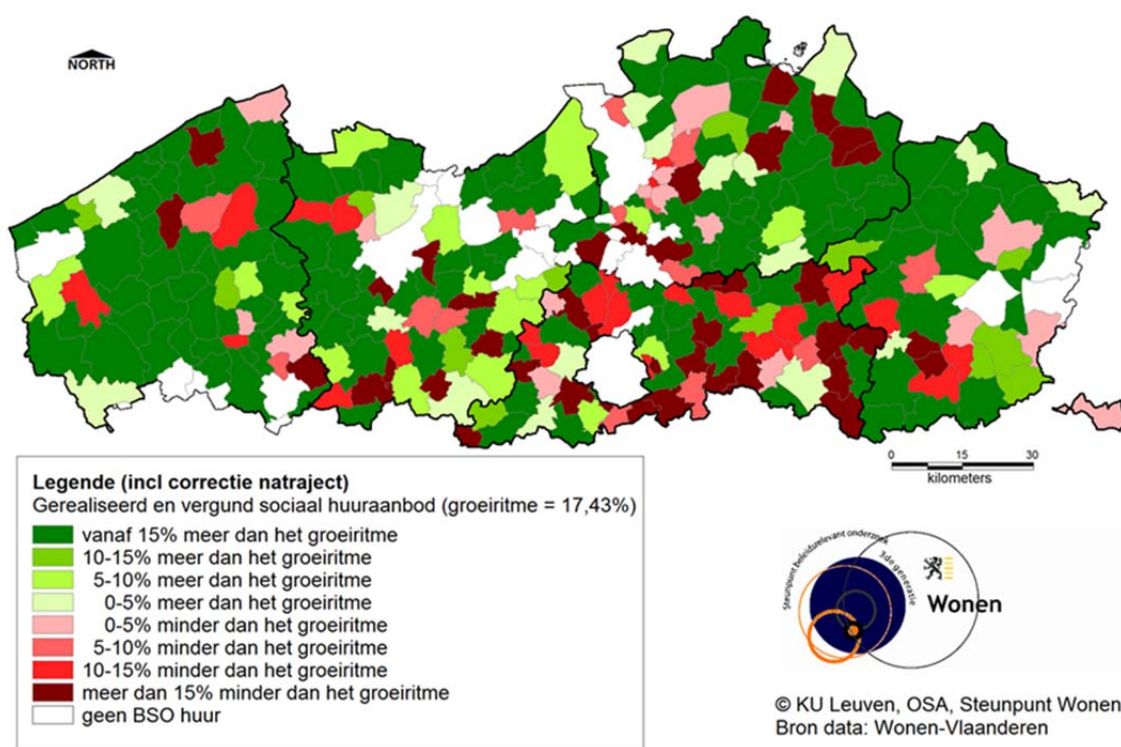
Figuur 9 geeft het aandeel sociale huurwoningen weer op 31 december 2011. Dit aandeel sociale huurwoningen is berekend ten opzichte van de huishoudens anno 2011. De figuur toont dat het doel om een gelijkmatige spreiding van het sociaal huuraanbod over Vlaanderen te realiseren nog niet behaald is. Vooral ten oosten van Antwerpen, in quasi de volledige provincie Vlaams-Brabant en in het zuiden van de provincie Oost-Vlaanderen tekenen zich lage(re) percentages sociale huurwoningen op.

Om de evolutie van het aandeel sociale huurwoningen te berekenen, wordt eerst het aandeel sociale huurwoningen op 1 januari 2008 en 31 december 2011 berekend. Het aandeel sociale huurwoningen op 1 januari 2008 wordt berekend ten opzichte van de huishoudens anno 2008, het aandeel sociale huurwoningen op 31 december 2011 wordt berekend ten opzichte van de huishoudens anno 2011. De evolutie van het aandeel sociaal woonaanbod is het verschil tussen deze twee percentages. Figuur 10 geeft de ruimtelijke spreiding weer van de evolutie van het aandeel sociale huurwoningen. In 92 gemeenten neemt het aandeel sociale huurwoningen ten opzichte van het aantal huishoudens af, in 216 gemeenten neemt het aandeel toe. Dit wil zeggen dat in 70% van de Vlaamse gemeenten het aandeel sociale huurwoningen ten opzichte van de aanwezige huishoudens toeneemt. Het aandeel neemt voornamelijk af in stedelijk gebied.

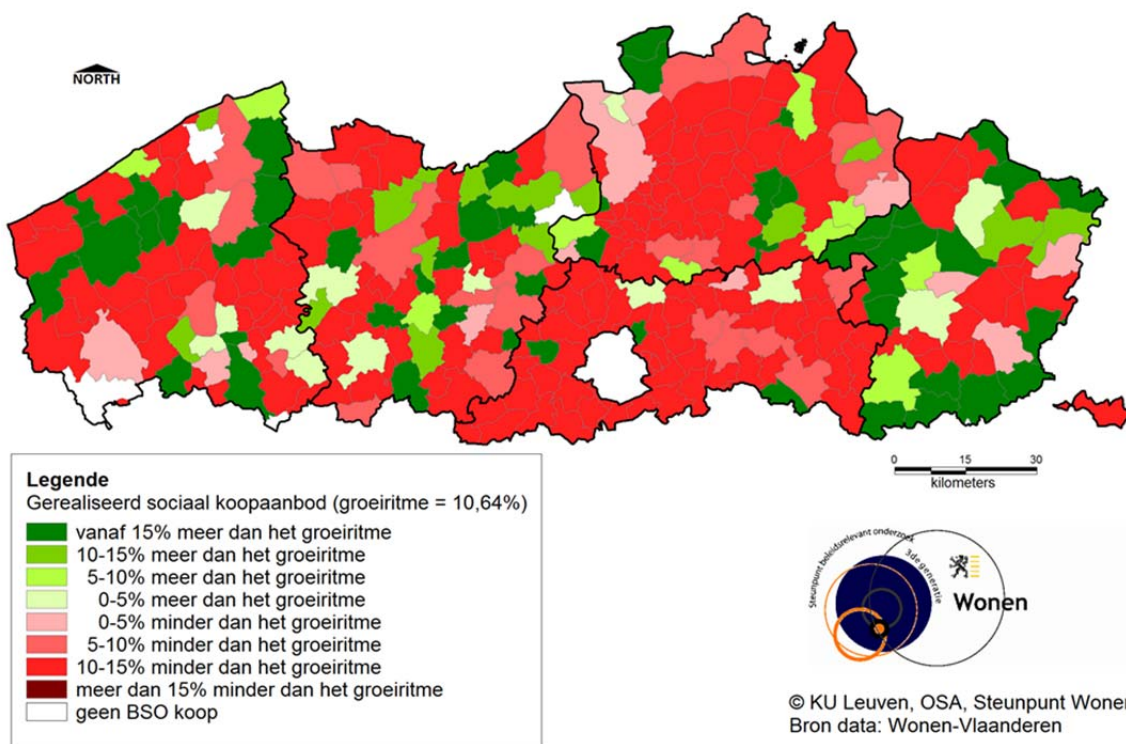
Figuur 5 Het gerealiseerde sociaal huuraanbod



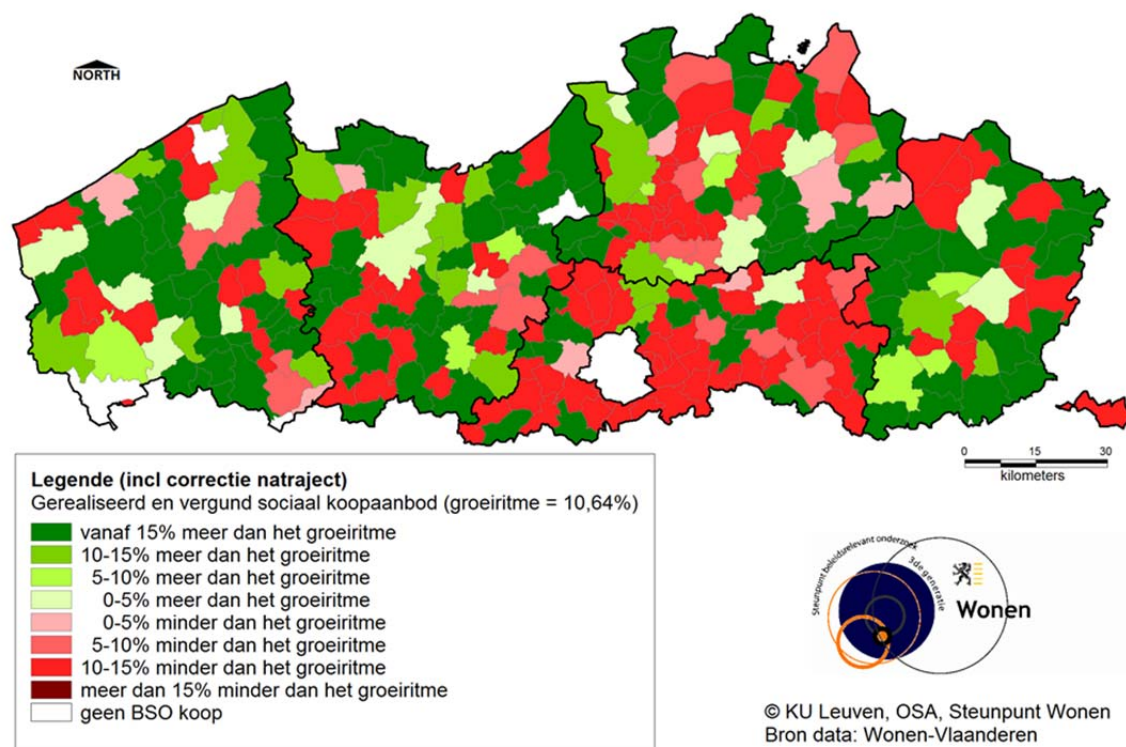
Figuur 6 Het gerealiseerde en vergunde sociaal huuraanbod



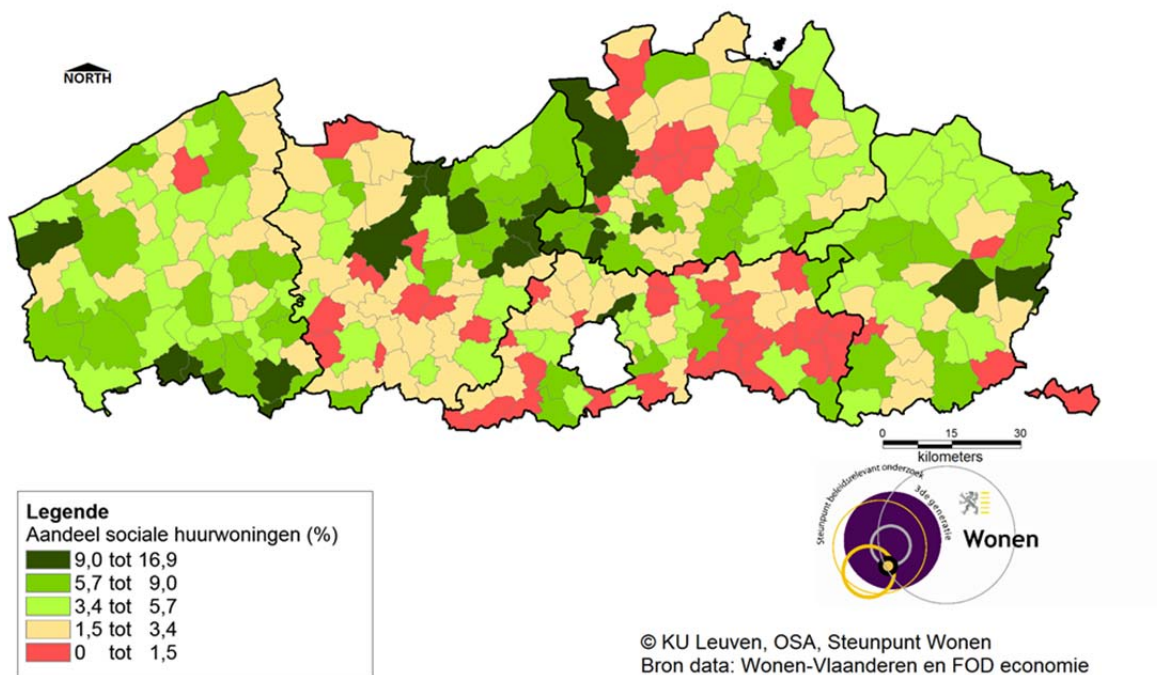
Figuur 7 Het gerealiseerde sociaal koopaanbod



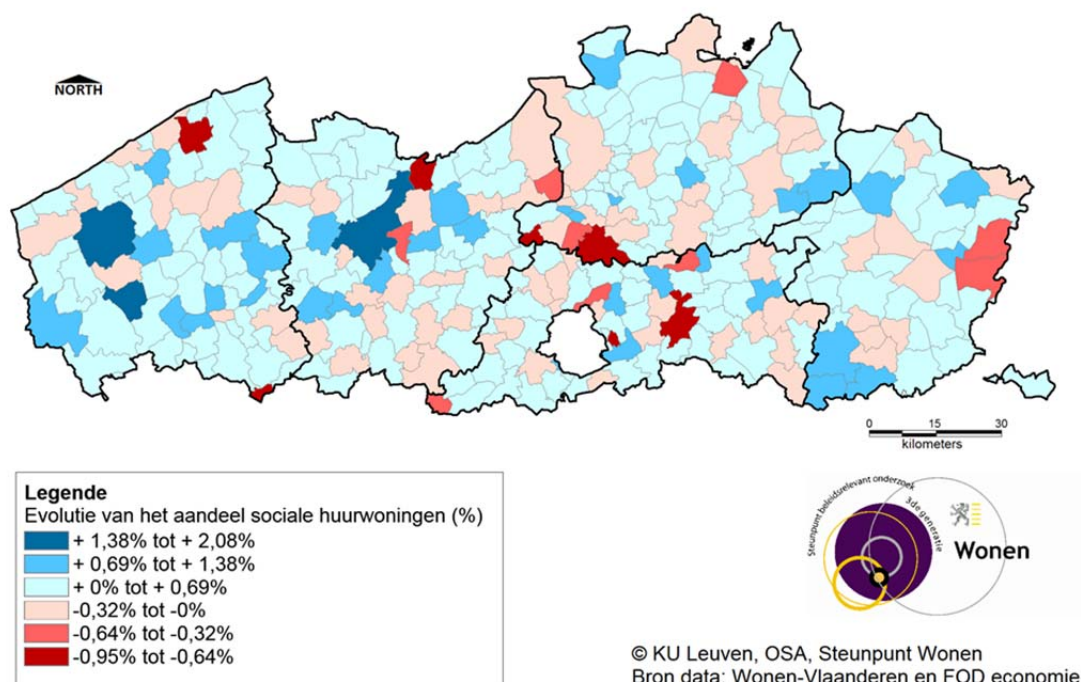
Figuur 8 Het gerealiseerde en vergunde sociaal koopaanbod



Figuur 9 Aandeel sociale huurwoningen op 31 december 2011 ten opzichte van het aantal huishoudens in 2011



Figuur 10 Evolutie van het aandeel sociale huurwoningen tussen 1/1/2008 en 31/12/2011



4.2 Inschatting van de haalbaarheid van het bindend sociaal objectief (BSO) door de verschillende geïnterviewde actoren

De geïnterviewde gemeenten schatten de haalbaarheid van het bindend sociaal objectief (BSO) verschillend in. De geïnterviewde gemeenten uit categorie 1 zijn optimistischer dan de geïnterviewde gemeenten uit categorie 2A en 2B.

De geïnterviewde gemeenten uit categorie 1 verklaren het bindend sociaal objectief (BSO) zonder veel problemen in te kunnen vullen tegen de opgelegde deadlines.

Bij de geïnterviewde gemeenten in categorie 2A en 2B is er soms twijfel. Opvallend hierbij is dat de gemeentelijke ambtenaren de situatie positiever inschatten dan de schepen van woonbeleid of ruimtelijke ordening. Sommige zijn positief over de haalbaarheid, andere menen dat de haalbaarheid op dit moment moeilijk in te schatten is, nog andere zeggen nu al resoluut dat het bindend sociaal objectief (BSO), of specifiek de bijkomende inhaalbeweging, niet haalbaar is.

Er is niet altijd een link tussen de huidige categorisering van een gemeente en de toekomstige inspanningen om het bindend sociaal objectief (BSO) te bereiken. Zo kan een gemeente nu het groeiritme halen, door goede inspanningen in het verleden van enkele of meerdere woonactoren, maar intussen geen nieuwe projecten meer in vergunning hebben staan. Uit de cijfers van de voortgangstoets bleek immers dat 18,5% van de gemeenten uit categorie 1 geen enkele sociale huurwoning heeft vergund tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 en 25% van de gemeenten uit categorie 1 geen enkele sociale koopwoning heeft vergund in dezelfde periode. De vraag of er dan effectief een beleid gevoerd wordt om het bindend sociaal objectief (BSO) tijdig te behalen moet blijvend gesteld en onderzocht worden.

Vanuit de hoek van de geïnterviewde projectontwikkelaars wordt vaker gezegd dat het bindend sociaal objectief (BSO) onrealistisch is. Zij vinden vooral dat de bijdrage die verwacht wordt van de privé veel te hoog is.

De meeste optimistische visie over de haalbaarheid van het bindend sociaal objectief (BSO), komt uit de hoek van de geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen. Zij hebben een groot aandeel in de verwezenlijking en schatten de haalbaarheid positief in, mits alle actoren meewerken.

De geïnterviewde decentrale diensten van Wonen-Vlaanderen leggen een andere nadruk. Zij wijzen erop dat de haalbaarheid verschilt naar aard van verstedelijking van de gemeente in relatie met de beschikbaarheid van gronden. Volgens hen ligt de haalbaarheid in stedelijk en randstedelijk gebied veel moeilijker dan in buitengebied.

Algemeen zijn de geïnterviewde publieke en sociale actoren tevreden dat er, met het opleggen van een bindend sociaal objectief (BSO), druk wordt uitgeoefend om een spreiding van het sociaal woonaanbod te realiseren waarbij alle Vlaamse gemeenten hun verantwoordelijkheid dienen op te nemen.

De geïnterviewde actoren voelen echter dat er in sommige gemeenten een versnelling hoger zal moeten geschakeld worden om het bindend sociaal objectief te realiseren. Ze menen dat de meeste gemeenten, die wat achterop hinkten in de realisatie van hun bindend sociaal objectief (BSO), nu wel zijn wakker geschud door deze eerste voortgangstoets. De geïnterviewde sociale actoren hebben het gevoel dat hiermee bijna alle gemeenten in Vlaanderen actief werken aan de realisatie van het bindend sociaal objectief (BSO).

4.2.1 Hindernissen en problemen die de haalbaarheid van het bindend sociaal objectief (BSO) in het gedrang brengen

Tijdens de interviews werd aan de geïnterviewde actoren gevraagd welke volgens hen de belangrijkste hindernissen of problemen zijn die de haalbaarheid van het bindend sociaal objectief (BSO) in het gedrang brengen. De voornaamste hindernissen die werden aangehaald waren moeilijkheden bij de verwerving van gronden door de sociale huisvestingsmaatschappijen, de soms beperkte grondreserves van de sociale huisvestingsmaatschappijen en protest uit de buurt bij de verkavelings- of bouw-aanvraag.

4.2.1.1 Verwerving van gronden

Een gebrek aan bebouwbare gronden wordt veelal door de gemeentelijke actoren als een probleem naar voren geschoven. Ze ervaren het zelfs als het voornaamste probleem om het bindend sociaal objectief (BSO) te kunnen behalen.

De sociale huisvestingsmaatschappijen zijn over het algemeen optimistischer, maar toch ook verdeeld. Er is een verschil tussen de sociale huisvestingsmaatschappijen die historisch een grote grondreserve hebben kunnen opbouwen en de sociale huisvestingsmaatschappijen die dit niet hebben gedaan of kunnen doen. Deze laatste geven aan nu gedwongen te worden om allerlei samenwerkingen op te zetten om toch (vaak beperkte) bouwmogelijkheden te ontwikkelen.

Gronden die nu worden aangekocht, worden, volgens de geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen, meestal onmiddellijk ingezet ter verwezenlijking van het bindend sociaal objectief (BSO).

Via het actieprogramma en het register onbebouwde percelen kunnen door een gemeente alle ontwikkelbare gronden in kaart worden gebracht. Toch geven de meeste gemeentelijke besturen aan dat het niet evident is om deze gronden effectief in te zetten voor sociale woningbouw omdat (1) deze op dit ogenblik een belangrijke openbare functie hebben of (2) omdat de gemeente er andere plannen mee heeft. De geïnterviewde gemeenten geven aan dat de gronden van de gemeenten dienst doen als speelterrein voor jeugdbewegingen of een uitbreiding zijn van de speelplaats van een schooltje en dergelijke. Ook geven de gemeenten soms aan andere plannen te hebben met het terrein. Ze denken hierbij aan de aanleg van een parkje of een speelterrein.

Door deze gepercipieerde beperkte inzetbaarheid van deze gronden, vertrouwen de meeste gemeenten er daarom op dat de sociale huisvestingsmaatschappijen zelf voldoende gronden verwerven, al dan niet binnen het kader van de sociale last, om het bindend sociaal objectief (BSO) op te realiseren.

Mogelijk problematisch hierbij is dat de verwerving van gronden steeds moeilijker wordt voor de sociale huisvestingsmaatschappijen, zowel binnen het kader van de sociale last als erbuiten. Elementen die hierbij een rol spelen zijn: (1) de algemeen gestegen grondprijzen (Ryckewaert, 2012), (2) de beperkte beschikbaarheid van gronden in stedelijke gebieden (Loris, 2011a) en (3) het uitgebreide kleinschalige, versnipperde private grondbezit (Loris, 2011b). Uit het onderzoek van Loris komt immers naar boven dat, zoals ze analyseerde uit de gemeentelijke registers van onbebouwde percelen in 2006, 77% van de eigenaars uit het register van de onbebouwde percelen slechts één perceel bezit, in totaal goed voor 47,6% van de totale oppervlakte van de onbebouwde percelen. 22% bezit twee tot tien percelen, goed voor 38% van de totale oppervlakte. 1% van de eigenaars bezit meer dan 10 percelen, wel goed voor bijna 14% van de onbebouwde gronden (Loris, 2011b).

De beperkte beschikbaarheid van gronden in stedelijke gebieden komt voort uit een ander artikel van Loris, hier gaf ze aan dat 26% van de onbebouwde percelen in stedelijk gebied ligt en 74% in buitengebied (Loris, 2011a).

Binnen het kader van de intussen door het Grondwettelijk Hof vernietigd instrument van de sociale last is de verwerving van gronden problematisch volgens de sociale huisvestingsmaatschappijen omdat ze enerzijds gebonden zijn aan een beperkt budgettair kader en anderzijds omdat de private actoren, die de bouwgronden verkopen, vasthouden aan de schattingsprijs. De sociale huisvestingsmaatschappijen geven aan dat de private actoren vaak vasthouden aan deze schattingsprijs omdat decretaal is vastgelegd dat, indien de sociale huisvestingsmaatschappij de schattingsprijs niet wil of kan betalen, de VMSW, via het cascadesysteem, de schattingsprijs wel zal betalen. De sociale huisvestingsmaatschappijen, voor wie de vraagprijs te hoog is, voelen zich hiertegenover machteloos (zie ook 5.6.2 Evaluatie van de uitvoering door de verkoop van de voor het vooropgestelde sociaal woonaanbod vereiste gronden aan een sociale woonorganisatie). Anderzijds stelt een koepelvereniging van private actoren dat de meeste private ontwikkelaars de gronden moeten verkopen aan deze schattingsprijs om het rendement van het private project niet in het gedrang te brengen.

4.2.1.2 Grondreserves van de sociale huisvestingsmaatschappijen

Problemen in verband met de grondreserves verschillen van sociale huisvestingsmaatschappij tot sociale huisvestingsmaatschappij en van gemeente tot gemeente. Sommige sociale huisvestingsmaatschappijen vertelden ons nog voldoende gronden te hebben in hun werkingsgebied om het volledige bindend sociaal objectief (BSO) te verwezenlijken, andere sociale huisvestingsmaatschappijen gaven aan haast geen gronden meer te hebben en op zoek te moeten gaan naar andere gronden om het bindend sociaal objectief (BSO) te kunnen realiseren.

De gegevens van de VMSW, met de totale oppervlakte van de reservegronden van de sociale huisvestingsmaatschappijen per gemeente in 2012, bevestigen dat er een grote verscheidenheid aan beschikbaarheid van reservegronden per gemeente is. Belangrijk om op te merken is dat deze gegevens de totale oppervlakte van de reservegronden bevatten, zonder rekening te houden met de reële ontwikkelbaarheid van de terreinen. Er is niet aangegeven of de gronden in overstromingsgebied liggen, noch of ze aansluiten bij bestaande wegen, noch of ze aansluiten bij de woonkernen.

Er zijn in 2012 45 gemeenten waar de sociale huisvestingsmaatschappijen geen enkele reservegrond bezitten. Deze gemeenten komen verspreid in Vlaanderen voort, maar er zijn 4 clusters van gemeenten te onderscheiden zonder reservegronden. De twee grotere clusters zijn terug te vinden in het zuiden van Oost-Vlaanderen en in een noord-noordoostelijke gordel rond Leuven. De twee kleinere cluster vinden we terug in het uiterste zuidwestelijke punt van het Pajottenland en ten zuiden van Antwerpen. Deze cluster komen grotendeels overeen met de gemeenten waar anno 2011 het aandeel sociale huurwoningen (zeer) laag is.

4.2.1.3 Protest uit de buurt

Als er protest komt vanuit de buurt tegen sociale woonprojecten, is het volgens een geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappij voornamelijk omdat er een bouwproject komt en pas in tweede instantie omdat het een sociaal bouwproject is. Protest is er echter wel bijna altijd volgens de geïnterviewde sociale actoren. Ze geven ook aan dat er bij een sociaal project een verschil merkbaar is waarbij het protest voor sociale huurprojecten groter is dan voor sociale koopprojecten. De geïnter-

viewde sociale verhuurkantoren geven aan dat bij SVK-woningen de protesten minder groot zijn omdat het over kleinschaligere projecten gaat. Een sociaal verhuurkantoor werkt doorgaans op het schaalniveau van één enkele woning, er zijn dus minder onmiddellijk aangrenzende buurtbewoners betrokken. Doch zijn ze niet van protest gevrijwaard als er toch hinder blijkt te zijn. De geïnterviewde sociale verhuurkantoren geven aan dat een nauwgezette begeleiding van de huurders hier veel hinder kan vermijden.

De meningen over de invulling van de communicatie omtrent de bouwprojecten zijn verdeeld. Sommige gemeenten willen dat er zoveel mogelijk gecommuniceerd wordt, de sociale huisvestingsmaatschappijen vrezen dat een te gedetailleerde communicatie paniecreacties veroorzaakt. De onmin bij de geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen, omdat zij wel over hun bouwprojecten moeten communiceren en private ontwikkelaars niet, is niet onbestaande.

Men merkt dat hoe groter het contrast in rijkdom is tussen de huidige bewoners van de buurt en de toekomstige, hoe meer kans op weerstand vanuit de omgeving. Naast het verstoren van het bestaande zicht en de overlast die met een sociaal project gepaard gaat, worden door de geïnterviewde gemeenten en sociale actoren vaak mobiliteits- en parkeerproblemen vermeld als reden tot protest.

In sommige steden en gemeenten zijn er een aantal projecten uit het verleden die door omwonenden, maar ook door politieke tegenstanders, als problematisch worden beschreven en worden aangehaald om sociale woningbouw in diskrediet te brengen. De invloed van deze projecten op de stigmatisering en negatieve beeldvorming van sociale woningbouw wordt niet gering geacht.

De sociale huisvestingsmaatschappijen geven aan dat protesten heel vaak dossiers en de realisatie van het bindend sociaal objectief (BSO) vertragen, maar zelden wordt een project hierdoor afgeblazen. De ondersteuning vanuit de gemeente is zeer belangrijk als er protest is, aldus de meeste geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen.

4.2.2 Flexibiliteit in de aantallen van het bindend sociaal objectief (BSO)

De meningen over de gemeentelijke verdeling van de aantallen van het bindend sociaal objectief (BSO) en de flexibiliteit ervan zijn verdeeld.

Sommige van de geïnterviewde publieke actoren en de meeste geïnterviewde sociale actoren vinden dat de gemeentelijke aantallen moeten blijven zoals ze zijn en dat de BSO-aantallen een goede parameter zijn voor de taak die de gemeenten nog moeten volbrengen. Iedere gemeente moet volgens hen haar taakstelling behouden omdat er, zo geven ze aan, zowel in stedelijke als buitengebieden, een betaalbaarheidsprobleem is en de wachtlijsten van de sociale huisvestingsmaatschappijen, voornamelijk in steden, vaak lang zijn.

Ze vrezen ook, bij het minder strak handhaven van de aantallen, dat sommige gemeenten, in verhouding tot de buurgemeenten, een groter sociaal woningbouwpatrimonium zullen opbouwen en hierdoor als aantrekkingspool zullen fungeren. Ze menen dat het decreet Grond- en Pandenbeleid er net is om dit te voorkomen of om een reeds bestaande onevenwichtige situatie recht te trekken.

Andere geïnterviewde publieke actoren pleiten voor het vasthouden aan het deelobjectief huur, maar om meer flexibiliteit toe te laten in het deelobjectief koop. Voor huur willen ze dat iedere gemeente geresponsabiliseerd blijft, anders zouden gemeenten te snel geneigd zijn om de hete aardappel van de huurwoningen door te schuiven naar andere gemeenten. Voor koopwoningen

stellen ze voor om de aantallen regionaal te plannen. De vraag of de schaal van de IGS-projecten een geschikt schaalniveau is om dit te doen, wordt meestal negatief beantwoord. Vooral de geïnterviewde decentrale diensten van Wonen-Vlaanderen duiden er op dat een intergemeentelijk samenwerkingsproject voornamelijk administratieve taken opneemt en dat er zelden een woonbeleidsvisie wordt uitgewerkt over de grenzen van de gemeente heen.

De meeste geïnterviewde publieke actoren vinden echter wel dat er bij het opstellen van de gemeentelijke aantallen van het bindend sociaal objectief (BSO) te weinig rekening is gehouden met de ruimtelijke mogelijkheden en wenselijkheden voor sociale woningbouw in de gemeenten. Ze vrezen dat, afhankelijk van de ruimtelijke context, in sommige gevallen sociale woonprojecten zullen gerealiseerd worden in slecht ontsloten buitengebieden van de gemeente. Het zal, volgens hen, een ongewenste bijdrage leveren aan betaalbaar wonen in de gemeenten. Ook zullen volgens hen de mensen in de nieuwgebouwde sociale woningen in deze gevallen in een sociaal isolement geduwd worden.

4.3 Inschatting van de bijdrage van de verschillende actoren in de realisatie van het bindend sociaal objectief (BSO)

Zoals eerder vermeld, werden in Vlaanderen, volgens de gegevens uit de voortgangstoets 2012, tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 in totaal 10 235 sociale huur- en 2 032 sociale koopwoningen gerealiseerd. Tabel 1 geeft een overzicht van het aandeel van de verschillende sociale woonactoren en de private ontwikkelaars in de realisatie van deze woningen.

De sociale woonactoren zijn de voornaamste actoren in de realisatie van het bindend sociaal objectief (BSO) tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011. De bijdrage vanuit de projecten met een sociale last is uiterst beperkt. In het totaal van 12 267 gerealiseerde sociale woningen, werden 11 848 woningen aangeleverd door de sociale actoren (SHM of sociale huisvestingsmaatschappij, SVK of sociaal verhuurkantoor, VWF of Vlaams Woningfonds en lokaal bestuur) en slechts 14 woningen gerealiseerd door een private ontwikkelaar via de sociale last.

Tabel 1 Aandeel van de verschillende sociale en private actoren in de realisatie van het sociaal woonaanbod tussen 1/1/2008 en 31/12/2011

Type actor	Gerealiseerde huurwoningen		Gerealiseerde koopwoningen	
	Absoluut	Relatief (in %)	Absoluut	Relatief (in %)
SHM's	7 962	78,0	2 032	100
SVK's	1 789	18,0	0	0
Lokale besturen	353	3,0		
VWF	65	0,6		
Private actoren	14	0,4	0	0
Totaal	10 183	100,0	2 032	100

Bron data: Wonen-Vlaanderen: voortgangstoets 2012

Ook op het terrein is het overwicht van het aandeel van de sociale huisvestingsmaatschappijen duidelijk voelbaar. Alle geïnterviewde actoren zijn het er over eens dat de sociale huisvestingsmaatschappijen belangrijke spelers zijn in de realisatie van het bindend sociaal objectief (BSO).

In een geïnterviewde gemeente heeft het OCMW nog veel bouwgronden en wordt ze door de gemeente als een interessante woonactor beschouwd in de realisatie van het bindend sociaal objec-

tief (BSO). In de andere geïnterviewde gemeenten is het woning- en grondbestand van het OCMW beperkt en geven de gemeenten aan dat het OCMW geen rol kan spelen in de realisatie van het bindend sociaal objectief (BSO).

De geïnterviewde sociale verhuurkantoren zijn geïntrigeerd door de hun toegewezen rol in de realisatie van het bindend sociaal objectief (BSO). Volgens het decreet Grond- en Pandenbeleid moeten de sociale verhuurkantoren immers voor 6 000 bijkomende sociale huurwoningen zorgen. Toch geven verschillende geïnterviewde sociale verhuurkantoren aan dat ze deze rol, op het ogenblik van de interviews, niet tot hun kerntakenpakket (kunnen) rekenen. De uitvoeringswijze via de verhuring aan een sociaal verhuurkantoor werd immers zeer uitzonderlijk toegepast.

De bijdrage van het Vlaams Woningfonds is ook eerder beperkt, het realiseert jaarlijks een 20-tal woningen verspreid over Vlaanderen.

De private actoren leverden in de bestudeerde periode een kleine bijdrage. Doordat de sociale last tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 in de helft van de gevallen werd uitgevoerd via de verkoop van gronden, waren ze in deze gevallen geen echte actor meer. De geïnterviewde private actoren zien hun rol binnen de realisatie van het bindend sociaal objectief (BSO) als een noodzakelijk kwaad. Het is volgens hen de enige manier om voortgang in het project te krijgen. Ze vinden wel dat gemeenten vaak niet transparant genoeg zijn over de invulling van de sociale last. Het is, met andere woorden, voor hen in de meeste gemeenten niet meteen duidelijk welke norm van toepassing is op hun project en onder welke toepassingsgebied ze vallen. Hierdoor kunnen ze niet inschatten hoeveel sociale woningen er zullen opgelegd worden.

De geïnterviewde private actoren geven aan niet geïnteresseerd te zijn in een vrijwillige uitvoering. Enkel wanneer het hen opgelegd wordt, zullen ze sociale woningen bouwen. Het argument dat sociale woningen voor een private ontwikkelaar een 'vaste afzet' garandeert, lijkt hen dus niet te overtuigen. Dat kan ook moeilijk anders omdat de woningmarkt in het grootste deel van Vlaanderen hoe dan ook gespannen/krap is. Zowat alles wat hier gebouwd wordt, vindt snel een afzet. De kleinschaligheid van de Vlaamse bouwmarkt en het feit dat ontwikkelaars de lokale woningmarkt zeer goed opvolgen en hun projecten er op afstemmen, werkt dit nog in de hand.

Toch is het beeld hierover vanuit de private sector niet eenzijdig negatief. De overkoepelende organisaties, zowel uit het private als uit het sociale veld, geven aan dat er ook sterke signalen zijn dat er private ontwikkelaars zijn die de vrijwillige realisatie van sociale woningen zien als een opportuniteit en mogelijk alternatief voor de door het Grondwettelijk Hof vernietigd sociale last.

4.4 Het onevenwicht tussen het aantal gerealiseerde en vergunde sociale huurwoningen en het aantal sociale koopwoningen

Er is duidelijk een ongelijke verdeling in de realisatie van de sociale huur- versus de koopwoningen. In de periode tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 werd 24% van het vooropgestelde deelobjectief huur en maar 10% van het vooropgestelde deelobjectief koop gerealiseerd. Dit onevenwicht lijkt voort te komen uit het verschil in werking en activiteitsgraad tussen de verschillende sociale huisvestingsmaatschappijen.

4.4.1 Verschil in werking tussen sociale huurmaatschappijen en koopmaatschappijen

Tussen sociale huur- en koopmaatschappijen is een wezenlijk verschil. Koopmaatschappijen hebben, ten eerste, over het algemeen een groter werkingsgebied, maar, in vergelijking met de huurmaatschappijen, een kleinere interne werking. Dit maakt dat het voor koopmaatschappijen moeilijker is om aan de toegenomen vraag vanuit de gemeenten, die ontstaan is naar aanleiding van het bindend sociaal objectief (BSO), te voldoen. Ze geven aan niet over voldoende personeel te beschikken.

De geïnterviewde koopmaatschappijen geven, als tweede factor, ook aan dat koopwoningen minder snel verkocht worden dan dat huurwoningen worden verhuurd. Het spreekt voor zich dat kandidaten 'kieskeuriger' zijn om te beslissen over een aankoop van een woning waar ze minstens de komende 20 jaar zullen wonen, dan wanneer het gaat om de huur van een woning waar ze, bij wijze van spreken, meteen weer uit kunnen. Gevolg is dat sociale huurwoningen bij het beschikbaar komen zeer snel (her)verhuurd geraken aan de eerstvolgende gegadigde op de wachtlijst, terwijl voor koopwoningen niet elke kandidaat effectief ingaat op het aanbod om te kopen. De perceptie van de potentiële kopers over de prijs-kwaliteitverhouding van sociale koopwoningen spelen hierbij wellicht een rol. Veelal is het immers mogelijk om voor een vergelijkbaar bedrag een grotere woning met een grotere tuin aan te kopen, al zal het comfort, het energiepeil en de bouwfysische staat wellicht lager zijn dan deze van een recent gebouwde sociale koopwoning. Een mogelijk kwaliteitsverschil speelt wellicht niet mee in het oordeel van de kopers, aangezien dit niet altijd zichtbaar is, een instrument als het Energieprestatiecertificaat nog weinig gekend is, verbouwingskosten in de tijd gespreid kunnen worden of via zelfbouw gedrukt kunnen worden. Doordat koopwoningen minder snel verkocht worden dan dat huurwoningen worden verhuurd maakt dat koopmaatschappijen enige voorzichtigheid aan de dag leggen in de hoeveelheid woningen die ze in één fase van een bouwproject realiseren.

Ondertussen zijn verschillende sociale huisvestingsmaatschappijen door fusies van koop- en huurmaatschappijen gemengde maatschappijen geworden en hoopt men met een gevarieerd aanbod aan gemengde projecten beter te kunnen voldoen aan de toegenomen vraag naar sociale woningen die er gekomen is door het opleggen van een bindend sociaal objectief in alle Vlaamse gemeenten.

4.4.2 Perceptie van de publieke, private en andere sociale geïnterviewde actoren

De andere geïnterviewde actoren menen een verklaring te vinden voor dit onevenwicht in de realisatie van sociale huur- en koopwoningen in het feit dat de gemeentelijke (vergunningsverlenende) instanties, in een eerste fase, de realisatie van sociale huurwoningen boven de realisatie van sociale koopwoningen verkiezen. De woonneed van de doelgroep van sociale huurwoningen is vaak groter dan deze van sociale koopwoningen. Er wordt daarnaast ook aangehaald dat de vraag naar sociale huurwoningen groter is dan deze naar sociale koopwoningen.

Anderzijds, en tegenstrijdig hieraan, verkiezen de meeste geïnterviewde publieke en private actoren zelf sociale koopprojecten boven sociale huurprojecten.

Bepaalde geïnterviewde gemeenten verkiezen sociale koopprojecten omdat ze reeds grote sociale huurwijken of huurblokken hebben in de gemeente waar ze met sociale problemen kampen. Hierdoor zetten ze nu liever in op sociale koopwoningen of gemengde projecten.

Ook andere geïnterviewde actoren halen de angst voor het doelpubliek van sociale huurwoningen, of de stigmatisering ervan, aan als reden om sociale koopwoningen te prefereren. Ook stellen ze dat eigendomsverwerving belangrijk is om mensen woonstabiliteit te garanderen.

4.5 Opportuniteiten voor het groeipad van de sociale verhuurkantoren

Het feit dat sociale verhuurkantoren, in het nieuw subsidiëringssysteem¹³, een groeipad van het aantal woningen in huur moeten realiseren om de subsidiering van hun basis-enveloppe te garanderen, maakt dat er nog meer gezocht wordt naar een vergrootte rol van de sociale verhuurkantoren naast de overige woonactoren in het lokale woonbeleid.

Een belangrijke belemmerende factor in het groeipad van de sociale verhuurkantoren, is de onbekendheid van de sociale verhuurkantoren. Het belang van communicatie en het promoten van hun naambekendheid wordt dan ook algemeen erkend. De geïnterviewde sociale verhuurkantoren merken dat, met de intrede van het decreet Grond- en Pandenbeleid en het consequenter bijhouden van het leegstandsregister door de gemeentelijke instanties, hier meer en meer aandacht wordt aan geschonken. Ze geven aan hierdoor frequenter gecontacteerd te worden door kandidaat-verhuurders. Ook als uitvoeringswijze voor de invulling van de sociale last werden de sociale verhuurkantoren de laatste tijd meer gecontacteerd door bouwpromotoren. Ze konden, volgens de geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen en gemeenten, een oplossing bieden binnen projecten met een sociale last van een paar woonegelegenheden. Vaak waren deze kleine aantallen een struikelblok voor sociale huisvestingsmaatschappijen omdat zij projecten pas vanaf 6 à 10 woningen als financieel haalbaar bestempelen. Algemeen kan dus gesteld worden dat er voor sociale verhuurkantoren inderdaad groeimogelijkheden voortvloeien uit de elementen verbonden aan het decreet Grond- en Pandenbeleid.

Bij de geïnterviewde gemeenten groeit ook het besef dat het sociale verhuurkantoor een grotere rol kan spelen in het lokale woonbeleid en de realisatie van het bindend sociaal objectief (BSO). De sociale verhuurkantoren worden echter niet overal met open armen ontvangen, het doelpubliek van de SVK-woningen wordt als nog minder gewenst gezien dan de huurders van de sociale huurwoningen van de sociale huisvestingsmaatschappijen. De toewijzingssystemen van de SVK-woningen, die verschillen van deze van de sociale huurwoningen van de sociale huisvestingsmaatschappijen, maken dat de mensen in de SVK-woningen zich in moeilijkere situaties bevinden dan deze van de sociale huurwoningen.

¹³ Zie Besluit van de Vlaamse regering houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren. 20/07/2012.

4.6 De huishoudenstypologie van de wachtlijsten

We vroegen de geïnterviewde sociale actoren of men bij de bouwprojecten, ter realisatie van het bindend sociaal objectief (BSO), voldoende rekening kan houden met de dominerende huishoudensprofielen op de wachtlijsten.

Voor sociale huisvestingsmaatschappijen is er in heel wat gemeenten een mismatch tussen het door de gemeente gewenste gezinstype en het type dat de wachtlijsten van de sociale huisvestingsmaatschappijen domineert. Gemeenten willen graag jonge tweeverdieners aantrekken, terwijl de geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen aangeven dat de wachtlijsten voornamelijk gedomineerd worden door éénpersoonshuishoudens.

Deze mismatch, en dus nood aan woningen voor éénpersoonshuishoudens, zorgt in veel gemeenten voor discussie. De geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen geven aan dat dit dan ook meer en meer een discussiepunt is op het lokaal woonoverleg. De sociale huisvestingsmaatschappijen trachten echter hun projecten wel steeds af te stemmen op de wachtlijst en de gemeenten ervan te overtuigen om mee te gaan in de nodige typologie.

Naast éénpersoonsgezinnen, staan er ook veel éénoudergezinnen op de wachtlijsten van de sociale huisvestingsmaatschappijen. Een geïnterviewde gemeente gaf aan dat deze gezinnen in hun gemeente vaak voorrang krijgen gezien hun precare situatie. Dit is mogelijk vanuit de toewijzingsreglementen. Het kaderbesluit sociale huur (KSH) bepaalt dat het in drie gevallen verantwoord is om passende maatregelen uit te werken in een eigen toewijzingsreglement: (1) om de lokale binding van de kandidaat-huurders te verzekeren, (2) om de problematiek omtrent de woonbehoefte van specifiek doelgroepen aan te pakken en (3) om te werken aan de verstoorde of bedreigde leefbaarheid in bepaalde wijken of complexen. In het tweede geval zouden de éénoudergezinnen als specifieke doelgroep kunnen opgenomen worden in een toewijzingsreglement.

Ook bij sociale verhuurkantoren domineren voornamelijk éénpersoonsgezinnen en, op de tweede plaats, éénoudergezinnen de wachtlijsten. Zij hebben vooral nood aan kleine woningen om hun doelpubliek te huisvesten. De geïnterviewde sociale verhuurkantoren ervaren hierbij geen grote mismatch tussen de wachtlijsten en de woningen die ze kunnen inhuren. Ze kunnen namelijk voornamelijk kleine entiteiten inhuren.

Voor grotere gezinnen ervaren ze soms wel problemen. Het is voor hen, omdat ze gelimiteerd zijn door de prijsplafonds van de Vlaamse huursubsidie, moeilijk om een grotere woning in te huren. De geïnterviewde sociale verhuurkantoren geven aan dat het prijsverschil met de mogelijke verhuurprijs op de private markt vaak te groot is voor grotere woningen.

OCMW's richten zich voornamelijk op ouderen en hebben vooral nood aan opgesplitste woningen en kamerwoningen. Wanneer zij bouwen, is het vaak in een grotere concentratie voor één bepaalde doelgroep.

Verschillende geïnterviewde actoren geven hieromtrent ook aan dat wachtlijsten heel variabel kunnen zijn en dat, zeker in het geval van sociale koopwoningen, het aanbod de vraag beïnvloedt.

4.7 De samenwerkingsverbanden naar aanleiding van het bindend sociaal objectief

4.7.1 De relatie tussen gemeenten en sociale huisvestingsmaatschappijen

Volgens de geïnterviewde actoren is de relatie tussen de gemeenten en de sociale huisvestingsmaatschappijen niet wezenlijk veranderd. Wel nemen sommige gemeenten nu meer initiatief op het vlak van sociale huisvesting en dit vergroot hun betrokkenheid bij de sociale huisvestingsmaatschappijen. Gemeenten waren in het verleden vaak al betrokken bij de werking van de sociale huisvestingsmaatschappijen via een zetel in de raden van bestuur, maar door het toenemende belang van sociale huisvesting in het lokale woonbeleid worden deze posities door de gemeenten nu strategischer ingevuld aldus een geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappij. De geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen geven aan te merken dat na de verkiezingen van 2012 deze zetels meer, maar zeker niet altijd, ingevuld zijn door schepenen van wonen of ruimtelijke ordening. Ze menen dat sommige gemeenten hierdoor graag meer invloed willen op de werking van de sociale huisvestingsmaatschappij. De gemeenten willen hiermee hun regisseursrol meer opnemen.

Ook geeft een geïnterviewde gemeente aan nu met meer aandacht en op middellange termijn naar de sociale bouwprojecten te kijken. Door de vergrootte gemeentelijke betrokkenheid in de sociale bouwprojecten sinds het decreet Grond- en Pandenbeleid, meent de gemeente dat ze de bouwprojecten nu meer stuurt dan vroeger. Vroeger konden de sociale huisvestingsmaatschappijen veel onafhankelijker handelen volgens de gemeente.

4.7.2 De relatie tussen sociale huisvestingsmaatschappijen onderling

Door een duidelijke, historisch gegroeide, afbakening van het werkingsgebied van de sociale huisvestingsmaatschappijen, werken deze niet snel samen. Elk heeft zijn eigen werkingsgebied. Doch blijkt dat, onder impuls van het bindend sociaal objectief (BSO), de sociale huisvestingsmaatschappijen elkaar ook beter leren kennen en (meer) samenwerkingen aangaan.

4.7.3 De rol van de intergemeentelijke samenwerkingsprojecten

Een nieuwe samenwerkingsvorm is deze van de intergemeentelijke samenwerkingsprojecten (IGS-projecten). De geïnterviewde coördinatoren van de intergemeentelijke samenwerkingsprojecten (IGS-coördinatoren) geven aan dat deze projecten vooral tweedelijns-beleidsondersteunend werken, ook voor de realisatie van het bindend sociaal objectief (BSO). Vaak zijn ze hierbij verantwoordelijk voor het opstellen van het leegstandsregister en het register van de onbebouwde percelen. De IGS-projecten ondersteunen de gemeenten ook bij inhoudelijke vragen over het bindend sociaal objectief (BSO) en (de invulling van) de sociale last en hebben vaak de administratieve taken in het kader van de voortgangstoets 2012 op zich genomen. Vooral bij kleinere gemeenten met een klein ambtelijk apparaat, was dit een welgekomen overname volgens de geïnterviewde IGS-coördinatoren. Grotere gemeenten zijn minder aangesloten bij een IGS-project. Sommige van de grotere geïnterviewde gemeenten zien de meerwaarde hier niet van in. Ze vinden dat ze voldoende ambtenaren in dienst hebben om hun woonbeleid en de betrokken instrumenten te ontwikkelen.

De IGS-projecten trachten het bindend sociaal objectief (BSO) bovenaan de agenda te plaatsen bij de gemeenten door het systematisch organiseren van het lokaal woonoverleg. Doch blijven ze afhankelijk van de gemeentelijke administratie en het gemeentelijk bestuur om ook effectief een reglement, instrument of tool te laten goedkeuren op het schepencollege of de gemeenteraad. De geïnterviewde IGS-coördinatoren klagen hierbij de soms stugge werking van de gemeenten aan.

Door hun bovenlokale werkvorm kunnen de IGS-projecten voor kennisoverdracht, algemeen en specifiek over de elementen van het bindend sociaal objectief (BSO) en de sociale last, tussen de gemeenten zorgen. De geïnterviewde gemeenten geven ook aan geïnteresseerd te zijn om van elkaar en van de (ervaringen van de) intergemeentelijke samenwerkingsprojecten te leren. De geïnterviewde gemeenten erkennen dat de ervaringen van de IGS-projecten de blik van de gemeenten kan verruimen.

Sommige geïnterviewde IGS-coördinatoren vinden het echter wel spijtig dat de IGS-projecten zelden worden ingeschakeld om een intergemeentelijke woonbeleidsvisie te ontwikkelen. Dit is volgens hen een gemiste kans. Voor de geïnterviewde gemeentebesturen is een dergelijke intergemeentelijke woonbeleidsvisie geen optie. Ze geven aan dat iedere gemeente specifieke noden en problemen heeft en dat die ook in een specifiek gemeentelijk woonbeleidsplan moeten worden vertaald.

Een van de geïnterviewde besturen geeft anderzijds aan dat het in sommige gevallen wel interessant en nodig is om op een intergemeentelijk niveau te werken. Denk maar aan grote bouwprojecten op de grens van de gemeenten waarbij er in beide gemeenten een grote mobiliteitsimpact is.

4.7.4 De relatie met de private actoren

De meest opmerkelijke - soms nieuwe, soms geïntensifieerde - samenwerkingsvorm is deze tussen de sociale en de private actoren. De geïnterviewde gemeenten geven aan meestal de initiator te zijn van de samenwerking tussen beide in het kader van het bindend sociaal objectief (BSO) en de invulling van de intussen door het Grondwettelijk Hof vernietigde sociale last. Hoewel de samenwerking tussen de sociale huisvestingsmaatschappijen en de private bouwpromotoren vaak 'gedwongen' wordt genoemd door de geïnterviewde actoren, wordt er ook regelmatig gezegd dat beide werelden elkaar hierdoor beter leren kennen en begrijpen.

Enkele geïnterviewde private en sociale actoren geven aan dat er ook al vóór de inwerkingtreding van het decreet Grond- en Pandenbeleid samenwerkingen waren tussen sociale huisvestingsmaatschappijen en private bouwactoren. Er bestonden toen, naast de ad hoc alternatieve gezamenlijke projecten, ook al publiek-private samenwerkingsprojecten (PPS) waarbij de private sector op gronden van maatschappijen sociale woningen bouwde.

In 2001 werd, wegens onder meer een acuut gebrek aan terreinen en panden, onzekerheden rond de structuurplanning en verhitte van de markt, de CBO-procedure uitgetekend. De opdracht bestond erin gronden en panden te verwerven en andere segmenten van de bouw- en immobiliënwereld aan te trekken. Dat alles met respect voor de wetgeving rond overheidsopdrachten. In de CBO-procedure doet de private initiatiefnemer een projectvoorstel voor sociale huurwoningen op zijn grond. Maximaal gebruikmakend van de aanwezige capaciteiten bij al de bouwpartners, wil dit VMSW-model een oplossing aanreiken voor een aantal problemen door verwerving van de onmiddellijk bebouwbare percelen te stimuleren en het versnellen van het bouwproces door integratie van verschillende, thans opeenvolgende procedures.

Voor de sociale verhuurkantoren is de samenwerking met projectontwikkelaars volledig nieuw. Zij werden recentelijk ook meer en meer gecontacteerd over de invulling van de intussen door het Grondwettelijk Hof vernietigd sociale last (zie ook 4.5 Opportuniteiten voor het groeipad van sociale verhuurkantoren).

4.8 Situatie wanneer het bindend sociaal objectief behaald is

De vragen die we ons in dit deel stellen zijn (1) of de actoren het behalen van het bindend sociaal objectief (BSO) zien als een eindpunt en (2) wat de mening van de geïnterviewde actoren is over het sociaal woonbeleidsconvenant.

4.8.1 Eindpunt of niet?

Sommige geïnterviewde actoren, zowel uit het publieke als private veld, zien het behalen van bindend sociaal objectief (BSO) als een eindpunt. Ze halen aan dat het een streefdoel is dat maar één keer gehaald kan worden omdat (1) het een aanzienlijke budgettaire inspanning vraagt van de Vlaamse regering, omdat (2) er een maatschappelijke evolutie plaatsvindt waarbij we met het bindend sociaal objectief (BSO) tegen de grens zitten van het aantal sociale woningen dat onze maatschappij 'psychologisch' en politiek verdraagt en omdat (3) de sociale huisvestingsmaatschappijen over geen/zeer weinig gronden zullen beschikken eens het volledige bindend sociaal objectief (BSO) is gerealiseerd.

De geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen daarentegen, geven aan dat ze altijd zullen blijven bouwen en renoveren, ook als het bindend sociaal objectief (BSO) gehaald is. Ze zien het als hun taak om te blijven prospecteren en projecten voor te stellen. Ze zijn er van overtuigd dat er ook na 2023 nog wachtlijsten zullen zijn en ze geven aan er alles aan te doen om ook de gemeenten hiervan te overtuigen.

Sommige geïnterviewde gemeenten treden deze visie bij. Ook volgens hen zal er altijd een (sociale) woonbehoefte zijn. Grote verkavelingen moeten, volgens hen, dan ook steeds een aandeel sociale woningen realiseren, ook na het behalen van het bindend sociaal objectief (BSO). Deze geïnterviewde gemeenten geven ook aan om, ook na het behalen van het bindend sociaal objectief (BSO), een lokaal woonoverleg te blijven organiseren zodat de woonprojecten kunnen blijven opgevolgd worden.

De meningen van de geïnterviewde gemeenten over het feit of het behalen van het gemeentelijk bindend sociaal objectief (BSO) een eindpunt vormt of niet zijn verdeeld. Er is een gemeente die aangeeft een eigen woonbeleid te ontwikkelen, los van wat er in het decreet Grond- en Pandenbeleid is opgelegd. Andere gemeenten geven aan volledig af te zien van de normering. Soms wordt er door gemeenten ook gezegd de normen te zullen blijven opleggen ook na 2020 of 2023.

4.8.2 Het sociaal woonbeleidsconvenant

Van de 43 440 huurwoningen opgenomen in het gewestelijke macro-objectief op het vlak van de verwezenlijking van sociale huurwoningen werden er in totaal 35 233 sociale huurwoningen verdeeld over de Vlaamse gemeenten in gemeentelijke bindende sociale objectieven.

Door een sociaal woonbeleidsconvenant af te sluiten met de Vlaamse regering kunnen gemeenten, die in een voortgangstoets 9% sociale huurwoningen hebben ten opzichte van het aantal huishoudens in de nulmeting, zich engageren een bepaald aantal van de overige 8 207 bijkomende sociale huurwoningen te realiseren. Deze mogelijkheid wordt omschreven in artikel 4.1.4 van het decreet Grond- en Pandenbeleid. De Vlaamse regering doet toezeggingen over de bekostiging ervan.

In artikel 4.1.4 van het decreet Grond- en Pandenbeleid staat ook vermeld dat de sociale woonbeleidsconvenanten waken over de in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) bepaalde verhouding voor de ruimtelijke verdeling van bijkomende woongelegenheden in stedelijk gebied (60%) versus buitengebied (40%). Een sociaal woonbeleidsconvenant mag zowel met gemeenten in stedelijk gebied als buitengebied worden afgesloten, maar wordt bij voorkeur afgesloten met gemeenten die behoren tot stedelijke gebieden.

In een ervaringsverslag van de Vlaamse Woonraad¹⁴ wordt onder meer de bezorgdheid geuit over hoe deze bewaking in de praktijk kan bewerkstelligd worden in het geval de sociale woonbeleidsconvenanten individueel per gemeente worden aangevraagd en beoordeeld, dus zonder dat het globale overzicht van de sociale woonbeleidsconvenanten is gekend.

De geïnterviewde decentrale diensten van Wonen-Vlaanderen geven aan dat er behoorlijk wat gemeenten zijn die nu al overwegen een sociaal woonbeleidsconvenant aan te vragen. De procedure en de inhoud van het sociaal woonbeleidsconvenant waren op het ogenblik van de interviews nog niet geformaliseerd in een besluit. Hierdoor was het voor de meeste gemeenten onduidelijk hoe en wanneer ze het sociaal woonbeleidsconvenant konden aanvragen. Dit zorgde voor frustratie bij de gemeenten.

Tijdens de interviews werden twee grote knelpunten door de geïnterviewde publieke en sociale actoren aangehaald. Het eerste knelpunt is dat het sociaal woonbeleidsconvenant enkel voor sociale huurwoningen kan worden afgesloten en het tweede knelpunt is dat het sociaal woonbeleidsconvenant pas zal kunnen worden aangevraagd op het ogenblik dat de gemeente tijdens een voortgangstoets een aandeel van 9% sociale huurwoningen kan voorleggen. Verschillende geïnterviewde sociale en publieke actoren geven aan dat de onzekerheden en knelpunten omtrent het afsluiten van een sociaal woonbeleidsconvenant in sommige gemeenten voor het stilvallen van de sociale woonprojecten zorgt.

4.9 Regisseursrol van de gemeenten

De Vlaamse gemeenten vullen de toegewezen regisseursrol in de planning, opvolging en realisatie van het bindend sociaal objectief (BSO) heel divers in. Sommige gemeenten kunnen deze regisseursrol niet invullen door het ontbreken aan mankracht, kwalificaties en/of middelen.

De gemeenten die de aangereikte regisseursrol wel (kunnen) invullen, volgen de nieuwe bouwprojecten in hun gemeente nauwkeurig op en organiseren overlegmomenten met de verschillende sociale en private actoren. Ze geven aan hierbij hun uiterste best te doen om de sociale invulling van het project te promoten en te verdedigen. Een gedreven ambtelijk apparaat en/of een gedreven schep van wonen spelen hierbij een grote rol. Het gaat hierbij ook vaak om gemeenten die ook al

¹⁴ 'Grond- en Pandenbeleid: verslag toepassingspraktijk en eerste ervaringen actoren', Vlaamse Woonraad, 03/11/2010.

voor de invoering van het decreet Grond- en Pandenbeleid actief betrokken waren bij de sociale woningbouw.

Volgens de geïnterviewde decentrale diensten van Wonen-Vlaanderen is het niet invullen van de gemeentelijke regisseursrol voornamelijk te wijten aan een (te) klein gemeentelijk personeelsbestand waarbij o.a. de verantwoordelijke ambtenaar onvoldoende tijd kan investeren in het ontwikkelen van een woonbeleidsplan. Zonder woonbeleidsplan en –visie is een gemeente niet in staat aan te geven waar op hun grondgebied ze (sociale) woningen verkiezen. Hierdoor kunnen sociale huisvestingsmaatschappijen en private actoren er nog steeds een onafhankelijke koers varen.

De vraag of er dan meer ondersteuning nodig is in deze gemeenten om een lokaal woonbeleid te ontwikkelen, is niet eenduidig te beantwoorden. In sommige gemeenten is er wel een wil om een woonbeleid te ontwikkelen, maar ontbreken de middelen. Voor deze gemeenten is meer ondersteuning inderdaad gewenst. Het aangaan van een intergemeentelijk samenwerkingsverband zou hierbij een oplossing kunnen zijn. Er zijn ook andere gemeenten die zich bewust niet met de ontwikkeling van een (sociaal) woonbeleid bezig houden. In deze gemeenten zal extra ondersteuning er niet voor zorgen dat er wel een degelijk woonbeleid zal ontwikkeld worden.

4.10 De aangereikte instrumenten en tools vanuit het decreet Grond- en Pandenbeleid

Het decreet Grond- en Pandenbeleid schuift een aantal instrumenten en tools naar voor die gemeenten moeten bijstaan in de realisatie van hun bindend sociaal objectief (BSO). In het kader van de voortgangstoets 2012 werden deze instrumenten en tools gescreend om de inspanningen te beoordelen die de gemeenten leveren in de ontwikkeling van een lokaal woonbeleid en het toewerken naar het bindend sociaal objectief (BSO). De screening van de instrumenten en tools gebeurde aan de hand van de voorwaarden van artikel 19 van het Monitoringsbesluit.¹⁵

Er zijn twee belangrijke instrumenten: het actieprogramma en het gemeentelijk reglement sociaal wonen.

Het actieprogramma heeft als doel locaties te zoeken voor sociale woonprojecten op gronden van Vlaamse besturen en/of Vlaamse semipublieke rechtspersonen. De gemeente moet hierbij een opsomming maken van alle onbebouwde bouwgronden en kavels van de Vlaamse semipublieke en publieke rechtspersonen, met uitzondering van de in artikel 3.2.1 opgesomde gronden, en nagaan of deze gronden op korte termijn ontwikkelbaar zijn. Het decreet Grond- en Pandenbeleid bepaalt dat ten minste 25% van de totale oppervlakte van de opgesomde gronden moet aangewend worden voor de realisatie van het sociaal woonaanbod. In het kader van de voortgangstoets 2012 werd, volgens artikel 19 van het Monitoringsbesluit, onderzocht of de gemeenten een dergelijk actieprogramma hadden opgesteld dat was vastgesteld door de gemeenteraad.

Het gemeentelijk reglement sociaal wonen geeft, voor wat de projecten met een sociale last betreft, aan waar de gemeente op haar grondgebied een sociaal woonaanbod wil realiseren en welke invulling zij hieraan wil geven. In het kader van de voortgangstoets 2012 werd, volgens artikel 19 van het Monitoringsbesluit, onderzocht of de gemeenten een gemeentelijk reglement sociaal wonen

¹⁵ Besluit van de Vlaamse regering tot bepaling van de nadere regelen voor de opvolging van de realisatie van het binden sociaal objectief en tot bepaling van de methodologie en de criteria voor de uitvoering van een tweejaarlijkse voortgangstoets. 10/11/2011.

hadden opgesteld waarbij voor minstens een deel van het grondgebied van de gemeente, de maximale normen worden gehanteerd en waarbij er geen afwijkingen in min op deze normen worden toegelaten.

Naast de instrumenten worden via het decreet Grond- en Pandenbeleid ook een aantal tools aan de gemeenten aangereikt om het lokaal woonbeleid te ontwikkelen en toe te werken naar het bindend sociaal objectief (BSO). De vijf tools die geëvalueerd worden in het kader van de voortgangstoets 2012 volgens artikel 19 van het Monitoringsbesluit, om zo te kunnen inschatten of de gemeenten voldoende inspanningen leveren in de ontwikkeling van het lokaal woonbeleid en het toewerken naar het bindend sociaal objectief (BSO), zijn (1) het bestrijden van de leegstand van gebouwen en woningen, (2) het activeren van onbebouwde percelen in woongebied en onbebouwde kavels, (3) het hanteren van het recht van voorkoop en de onteigeningsbevoegdheid om het bindend sociaal objectief (BSO) te bereiken, (4) het aanwenden van het lokaal woonoverleg en een visie ontwikkelen over het lokaal woonbeleid en (5) het ontwikkelen van een visie over de wijze waarop de intussen door het Grondwettelijk Hof vernietigde sociale last moet worden ingevuld.

In het kader van de voortgangstoets 2012 werd, volgens artikel 19 van het Monitoringsbesluit, onderzocht of (1) voor het bestrijden van de leegstand van gebouwen en woningen de gemeenten een geactualiseerd leegstandsregister hadden ingevoerd in de RWO-datamanager. Er werd ook onderzocht of (2) voor het activeren van onbebouwde percelen in woongebied en onbebouwde kavels de gemeenten een geactualiseerd register van onbebouwde percelen hadden ingevoerd in de RWO-datamanager. Daarnaast werd (3) voor het hanteren van het recht van voorkoop en de onteigeningsbevoegdheid om het bindend sociaal objectief (BSO) te bereiken onderzocht of de gemeente effectief een budget op de begroting hadden staan om dit recht uit te oefenen. (4) Voor het aanwenden van het lokaal woonoverleg en een visie ontwikkelen over het lokaal woonbeleid werd nagegaan of de gemeente beschikten over een lokaal woonoverleg dat ten minste tweemaal per jaar samenkomt en waarop een visietekst is besproken over de inspanningen die zullen geleverd worden in het kader van het bindend sociaal objectief (BSO). Tenslotte werd (5) voor het ontwikkelen van een visie over de wijze waarop de (intussen door het Grondwettelijk Hof vernietigde) sociale last moet worden ingevuld onderzocht of de gemeenten een tekst hadden opgesteld met een visie en stappenplan over de invulling van de sociale last.

Om het gebruik van de vooropgestelde instrumenten en tools te bestuderen en te evalueren in het kader van dit rapport, werden de geïnterviewde actoren hierover bevraagd en werd cijfermateriaal omtrent het gebruik van de instrumenten en tools verzameld. Tabel 2 geeft het aantal gemeenten weer die in het bezit zijn van instrumenten en tools die voldoen aan de voorwaarden van artikel 19 van het Monitoringsbesluit. Tabel 3 geeft het aantal gemeenten weer die over de instrumenten en tools beschikken los van de voorwaarden van artikel 19 van het Monitoringsbesluit.

We beschikken hierbij niet voor alle Vlaamse gemeenten over de informatie of en hoe ze deze instrumenten en tools gebruiken. Enkel aan de 181 gemeenten, die bij de eerste voorlopige indeling in het kader van de voortgangstoets 2012 in de tweede categorie werden ondergebracht, heeft het agentschap Wonen-Vlaanderen zoals het Monitoringsbesluit bepaalt een motiveringsnota gevraagd. In deze motiveringsnota moesten de gemeenten informatie geven over het gebruik van de instrumenten en tools. In werkelijkheid hebben we maar van 151 gemeenten informatie over het gebruik van de instrumenten en tools en de achtergrondinspanningen die ze leveren, omdat 30 gemeenten geen motiveringsnota indienden bij het agentschap Wonen-Vlaanderen.

Tabel 2 Aantal instrumenten en tools volgens de voorwaarden van artikel 19 van het Monitoringsbesluit

Instrument/tool	Absoluut	Relatief*
Actieprogramma	29	19%
Gemeentelijk reglement sociaal wonen	5	3%
Leegstandsregister	115	76%
Register onbebouwde percelen	47	31%
Onteigenings- of voorkooprecht	30	20%
Lokaal woonoverleg + visie inspanningen BSO	94	62%
Visietekst invulling sociale last	58	38%

* De relatieve aantallen worden berekend ten opzichte van het totaal aantal gemeenten die een motiveringsnota hebben teruggestuurd (N=151).

Bron: Beoordeling agentschap Wonen-Vlaanderen naar aanleiding van de voortgangstoets 2012

Tabel 3 Aantal instrumenten en tools, los van de voorwaarden van artikel 19 van het Monitoringsbesluit

Instrument/tool	Absoluut	Relatief*
Actieprogramma	36	24%
Gemeentelijk reglement sociaal wonen	40	26%
Leegstandsregister	137	91%
Register onbebouwde percelen	91	60%
Onteigenings- of voorkooprecht (effectief + bij opportuniteit)	39	26%
Lokaal woonoverleg $\geq 2x$ /jaar + visie inspanningen BSO	97	64%
Lokaal woonoverleg $\geq 2x$ /jaar zonder visie	30	20%
Visietekst invulling sociale last	58	38%

* De relatieve aantallen worden berekend ten opzichte van het totaal aantal gemeenten die een motiveringsnota hebben teruggestuurd (N=151).

Bron: Individuele motiveringsnota's van gemeenten

4.10.1 Het actieprogramma

In het kader van de voortgangstoets 2012 werd volgens artikel 19 van het Monitoringsbesluit onderzocht of de gemeenten een actieprogramma hadden opgesteld dat vastgesteld is door de gemeenteraad waarbij een opsomming is gemaakt van alle onbebouwde bouwgronden en kavels van de Vlaamse besturen en Vlaamse semipublieke rechtspersonen, met uitzondering van de in artikel 3.2.1 opgesomde gronden, en waarbij is nagaan of deze gronden op korte termijn ontwikkelbaar zijn. Tabel 2 toont dat 19% van de gemeenten een dergelijk actieprogramma hebben opgesteld dat is vastgesteld door de gemeenteraad. Uit tabel 3 blijkt dat ongeveer 24% van de gemeenten zelf aangeeft over een actieprogramma te beschikken, los van de voorwaarden van artikel 19 van het Monitoringsbesluit.

De geïnterviewde publieke actoren geven aan dat gemeenten geen actieprogramma opstellen omdat (1) het bindend sociaal objectief (BSO) toch zo goed als bereikt is, omdat (2) ze menen te weten dat er toch geen opportuniteiten uit voort zullen vloeien of (3) omdat ze op dit ogenblik niet gestraft worden als ze geen actieprogramma opstellen.

Andere gemeenten maken volgens de publieke actoren wel een actieprogramma op (1) omdat ze effectief de opportuniteiten op hun grondgebied willen onderzoeken of (2) omdat het een vereiste was in de voortgangstoets 2012.

Volgens de bevroegde publieke actoren en de coördinatoren van de IGS-projecten is voor de meeste gemeenten gebleken dat de opportuniteiten die eruit voortvloeien beperkt zijn. Vaak gaat het, volgens hen, om versnipperde, weinig ontwikkelbare gronden. Verschillende geïnterviewde actoren geven hierbij ook wel aan dat de gemaakte oefening tóch interessant was omdat het de gemeenten aanzet tot reflectie over de ruimtelijke mogelijkheden op hun grondgebied.

De geïnterviewde decentrale diensten van Wonen-Vlaanderen geven aan dat het actieprogramma in sommige gevallen wel mogelijkheden heeft opgeleverd, ook bij gemeenten die initieel dachten dat het actieprogramma niets zou opleveren. De gemeenten in kwestie hebben dan omtrent deze opportuniteiten aan de sociale huisvestingsmaatschappij gevraagd om contact op te nemen met de betrokken eigenaars om te kijken of er een samenwerking mogelijk is.

De bevroegde decentrale diensten van Wonen-Vlaanderen, alsook andere geïnterviewde actoren, vrezen wel dat er in een aantal gevallen grote onderhandelingskunsten nodig zullen zijn om de eigenaars tot een verkoop te overhalen. De verkoop van de gronden is op dit ogenblik namelijk niet afdwingbaar. In gemeenten, die over voldoende andere bebouwbare gronden beschikken, is het geen absolute vereiste om deze onderhandelingen door te duwen. In gemeenten met weinig bebouwbare gronden, waar ook de sociale huisvestingsmaatschappijen weinig tot geen gronden meer hebben, is dit wel noodzakelijk. In deze gemeenten dient elke ontwikkelbare grond aangegrepen te worden om het bindend sociaal objectief (BSO) te realiseren.

Een tweede mogelijk struikelblok is de prijs. De geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen geven aan dat ze de marktwaarde van deze gronden, zeker in de gemeenten waar de bebouwbare gronden schaars zijn, niet kunnen betalen.

Er is discussie over het vooropgestelde percentage van 25% dat moet bebouwd worden. Een geïnterviewde gemeente zou niet graag 25% van de gemeentelijke gronden op de lijst van het actieprogramma willen verkopen omdat de gemeente deze gronden beschouwt als spaarpot voor onverwachte situaties. De verkoop hiervan zou een veel te grote hap zijn uit die mogelijke spaarpot. Sommige sociale huisvestingsmaatschappijen daarentegen vinden dat dit percentage nog zou opgedreven mogen worden.

Een IGS-coördinator vindt het vooral onrealistisch dat 25% van de gronden die zijn opgenomen in de lijst van het actieprogramma effectief ontwikkelbaar zou zijn. De kwaliteit van deze grondposities is immers niet gegarandeerd, maar speelt wel een rol. Het is mogelijk dat deze gronden vanuit een juridisch ruimtelijk ordeningsstandpunt in bebouwbaar gebied liggen, maar dan is het daarom niet altijd wenselijk om er woningen te bouwen. Ze kunnen namelijk in overstromingsgebied liggen, niet ontsloten zijn of ver van de woonkern gelegen zijn.

De niet afdwingbaarheid van de verkoop van de gronden is volgens verschillende geïnterviewde sociale en publieke actoren de zwakste schakel van het instrument. Het zou volgens een ondervroegde publieke actor een veel interessanter instrument zijn moest het Vlaamse Gewest, in het geheel van de onbebouwde percelen van (semi)publieke rechtspersonen in Vlaanderen, strategisch te ontwikkelen gronden aanduiden. Deze strategische gronden zouden dan volgens hem afdwingbaar moeten zijn zodat ze aangesneden kunnen worden voor sociale woningbouw.

De gemeentelijke ambtenaren betreuren dat de semipublieke rechtspersonen op dit ogenblik hun gronden nog steeds te koop stellen. De gemeenten denken dat de semipublieke rechtspersonen

hierbij hopen er een hogere prijs voor te krijgen dan de schattingsprijs die ze zullen krijgen bij de verkoop aan een sociale huisvestingsmaatschappij in het kader van het actieprogramma.¹⁶

4.10.2 Het gemeentelijk reglement sociaal wonen (GRSW)

Slechts 3% van de gemeenten heeft een gemeentelijk reglement sociaal wonen zoals beschreven in artikel 19 van het Monitoringsbesluit (zie tabel 2). 26% van de gemeenten heeft wel een gemeentelijk reglement sociaal wonen opgesteld, maar voor 23% van de gemeenten voldoet het reglement niet aan de voorwaarden van het Monitoringsbesluit.¹⁷ De gemeente moet immers voor minstens een deel van haar grondgebied, de maximale normen¹⁸ hanteren en mag geen afwijkingen in min toelaten.¹⁹ 9% van de afwijkende reglementen hanteert geen maximale norm voor minstens een deel van haar grondgebied, 60% laat afwijkingen in min toe en 31% past beide toe.

Hoewel veel reglementen niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 19 van het Monitoringsbesluit, menen de geïnterviewde gemeenten en IGS-coördinatoren dat de meeste reglementen wel opgesteld worden met goedbedoelde intenties. Sommige gemeenten leggen effectief de hoogste normen op om de realisatie van het bindend sociaal objectief te bespoedigen. Andere gemeenten hanteren de minimumnorm. Ze geven aan dit te doen om enerzijds toch sociale projecten mogelijk te maken, maar anderzijds de ontwikkelaars in hun gemeente ook niet te veel in de weg te leggen. Nog andere hanteren een norm tussen beide.

De geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen geven aan het gevoel te hebben dat het gemeentelijk reglement sociaal wonen vooral wordt opgesteld om de private bouwpromotoren te sparen, andere bevroegde actoren voelen dit niet of minder aan.

Het meest vernoemde voordeel van het gemeentelijk reglement sociaal wonen is dat het duidelijkheid schept voor de private ontwikkelaar, eventueel ook binnen het schepencollege, over welke normen, eventueel met een ruimtelijk differentiatie, er van kracht zijn in de gemeente. Transparantie vinden de geïnterviewde projectontwikkelaars erg belangrijk. Nog vóór de grondaankoop, willen ze graag weten wat de opgelegde last zal zijn. Ze geven aan dat ze dan bij hun aankoop en in hun financieel plan rekening kunnen houden met de sociale last.

Het meest vernoemde minpunt is dat het gemeentelijk reglement sociaal wonen te weinig flexibel zou zijn. Verschillende geïnterviewde actoren, zowel gemeentelijke, sociale als private actoren, zijn voorstander van een projectmatige ad hoc aanpak waarbij kan gekeken worden naar het meest gewenste scenario voor elk specifiek project. Meteen is dit ook de belangrijkste reden waarom gemeenten aangeven geen gemeentelijk reglement sociaal wonen op te stellen, ze willen deze vrijheid niet opgeven.

¹⁶ Desondanks biedt dit geen aanleiding tot nadere prospectie of wordt er zelf initiatief genomen om, evt. i.s.m. een SHM, over te gaan tot verwerving i.f.v. toewerken naar de objectieven. Hier werd in de interviews ook niet verder op in gegaan.

¹⁷ Besluit van de Vlaamse regering tot bepaling van de nadere regelen voor de opvolging van de realisatie van het binden sociaal objectief en tot bepaling van de methodologie en de criteria voor de uitvoering van een tweejaarlijkse voortgangstoets. 10/11/2011.

¹⁸ Zie lexicon 'maximale opgelegde normen'.

¹⁹ Zie lexicon 'afwijkingen in min ten opzichte van de opgelegde norm'.

Eén van de belangrijke elementen van het gemeentelijk reglement sociaal wonen is om gemeenten te stimuleren na te denken over een ruimtelijke differentiatie. Weinig gemeenten zijn met een dergelijke denkoefening gestart. Gemeenten die er wel over nagedacht hebben, houden bij hun differentiatie rekening met het voorzieningenniveau (zie ook 5.4 De aanwezigheid van voorzieningen in de buurt van gemengde ontwikkelingen) en de spreiding van het reeds aanwezige sociaal woningpatrimonium.

4.10.3 Het lokaal woonoverleg (LWO)

In het kader van de voortgangstoets 2012 werd volgens artikel 19 van het Monitoringsbesluit nagegaan of de gemeente beschikten over een lokaal woonoverleg dat ten minste tweemaal per jaar samenkomt en waarop een visietekst is besproken over de inspanningen die zullen geleverd worden in het kader van het bindend sociaal objectief. 62% van de gemeenten organiseren zulk lokaal woonoverleg (zie tabel 2). In totaal meent 84% van de gemeenten een lokaal woonoverleg te organiseren dat tweemaal per jaar samenkomt. Er wordt in deze gemeenten echter geen visietekst besproken over de inspanningen die zullen geleverd worden in het kader van het bindend sociaal objectief (BSO) (zie tabel 3).

Het lokaal woonoverleg is gegroeid uit de vroegere lokale woonraad. Deze woonraad was voornamelijk een aangelegenheid van de sociale actoren. Nu worden, bij het lokaal woonoverleg, ook de diensten stedenbouw en ruimtelijke ordening betrokken.

Het lokaal woonoverleg is van groot belang voor de betrokken actoren omdat in het Procedurebesluit Wonen van 25 oktober 2013 (dat ter vervanging is gekomen van het Programmatiebesluit van 18 juli 2008) is opgenomen dat sociale woonprojecten moeten worden besproken op het lokaal woonoverleg om financiering te kunnen ontvangen vanuit de Vlaamse overheid. Om deze reden worden op het lokaal woonoverleg in principe alle lopende projecten en grondaankopen besproken. Hierbij worden de invulling (huur-koop) en de territoriale verdeling van de sociale woningen besproken. Deze bespreking is noodzakelijk om het project op het uitvoeringsprogramma bij de VMSW te zetten. De betrokken geïnterviewde actoren geven aan dat de vooruitgang, en eventuele problemen, van deze lopende projecten ook vaak opgevolgd worden door het lokaal woonoverleg.

Afhankelijk van de relatie tussen de verschillende partijen aan tafel, worden soms ook nieuwe projecten in onderhandelingsfase en potentiële locaties besproken. Dit is voor bepaalde sociale huisvestingsmaatschappijen en OCMW's niet evident. Ze houden dit liever privé omdat er ook concurrerende partijen aan de tafel zitten.

De geïnterviewde sociale actoren en IGS-coördinatoren geven aan dat deze opvolging in de ene gemeente beter verloopt dan in de andere. De geïnterviewde decentrale diensten van Wonen-Vlaanderen merken dat hoe frequenter het lokaal woonoverleg wordt georganiseerd, hoe intensiever de opvolging van de projecten gebeurt.

De meeste geïnterviewde actoren vinden het lokaal woonoverleg een constructieve bijeenkomst omdat alle betrokken actoren worden samengebracht en elkaar leren kennen. Zo horen ze waar de andere collega's mee bezig zijn en dit zorgt voor een goede kruisbestuiving. Het vergemakkelijkt volgens de geïnterviewde actoren ook de onderhandelingen omdat er hiermee een platform wordt aangeboden dat de partners meer 'on speaking terms' bij elkaar brengt. De betrokkenheid wordt vergroot volgens de geïnterviewde voorstanders.

Niet elk lokaal woonoverleg is even constructief. Soms is de kloof tussen de verschillende partijen aan tafel te groot. De ambitie van de gemeente speelt hierbij ook een rol. Ambitieuze gemeenten zorgen er voor een grondige discussie, minder gedreven gemeenten organiseren het lokaal woonoverleg als een verplicht nummer zonder meer.

Een mogelijk gevaar of minpunt is dat het een te tijdrovende bezigheid is voor sociale huisvestingsmaatschappijen en/of sociale verhuurkantoren. De geïnterviewde sociale actoren met een groot werkingsgebied gaven aan hierdoor niet op elk lokaal woonoverleg aanwezig te kunnen zijn.

Ook vrezen enkele sociale huisvestingsmaatschappijen dat het lokaal woonoverleg te veel geformaliseerd en verengd wordt tot het bindend sociaal objectief (BSO). Ze roepen op om de scope open te trekken en alle elementen van het lokaal woonbeleid te behandelen. Deze mensen roepen, met andere woorden, op om terug naar het concept van de lokale woonraad te gaan, maar met een meer uitgebreide samenstelling.

Een laatste probleem dat werd aangekaart is het feit dat sommige partijen in bepaalde gemeenten nooit komen opdagen wat de constructiviteit van het lokaal woonoverleg verzwakt.

4.10.4 Het leegstandsregister

In het kader van de voortgangstoets 2012 werd volgens artikel 19 van het Monitoringsbesluit tevens onderzocht of de gemeenten, voor het bestrijden van de leegstand van gebouwen en woningen, een geactualiseerd leegstandsregister hadden ingevoerd in de RWO-datamanager. 76% van de gemeenten heeft dit volbracht (zie tabel 2). 91% van de gemeenten geven zelf aan over een leegstandsregister te beschikken (zie tabel 3). Hierbij hebben 15% van de gemeenten het register niet digitaal in hun bezit of hebben, sommigen door softwareproblemen, het register niet tijdig geüpload in de RWO-datamanager.

In veel gemeenten wordt het leegstandsregister opgesteld door medewerkers van het IGS-project, soms stelt de gemeente het zelf op. Alle geïnterviewde betrokken actoren geven aan dat dit een heel tijdrovend en arbeidsintensief proces is. Ook de politieke gevoeligheden mogen, volgens een IGS-coördinator, niet onderschat worden. Er staat volgens de coördinator al gauw iemand uit de vriendenkring van een lokale mandataris of een ambtenaar tussen en dan wordt er met aandrang gevraagd deze mensen te schrappen. De IGS-coördinator geeft aan deze druk wel te voelen.

Een beperkte groep van Vlaamse gemeenten heeft geen actueel leegstandsregister. Sommige gemeenten hebben geen register omdat ze menen dat de leegstand in hun gemeente te beperkt van omvang is, andere missen de mankracht en de tijd om het register op te stellen of te actualiseren.

Het leegstandsregister wordt door de geïnterviewde gemeenten als interessant ervaren, maar levert maar een beperkte bijdrage tot de realisatie van het bindend sociaal objectief (BSO). Ze geven aan dat de lijst van leegstaande woningen wordt besproken op het lokaal woonoverleg. Indien het een interessante opportuniteit betreft voor een sociale huisvestingsmaatschappij, zal deze contact opnemen met de eigenaar, maar vaak betreft het losstaande panden. Een sociale huisvestingsmaatschappij kan hier geen rendabel project mee ontwikkelen, tenzij ze de woning in een groter project kunnen inschakelen.

Voor een sociaal verhuurkantoor kunnen deze woningen, afhankelijk van de kwaliteit, wel interessant zijn. Zij geven ook aan dat ze, in het kader van het leegstandsregister, regelmatig gecontacteerd worden. Als de woning, mits renovatiewerken, kwaliteitsvol genoeg is, geven sommige geïnterviewde

sociale verhuurkantoren aan hierop in te gaan. Andere geïnterviewde sociale verhuurkantoren geven aan hier niet, zelfs nooit, op in te gaan. Zij focussen liever op het jongere, kwaliteitsvollere woonpatrimonium. Zij geven aan soms niet over de mankracht en de knowhow te beschikken om de zware renovatiecontracten op te volgen.

De meeste geïnterviewde gemeenten zien de grootste opportuniteiten van het leegstandsregister in de realisatie van het bindend sociaal objectief (BSO) ook weggelegd voor de sociale verhuurkantoren. Zij geven aan regelmatig infovergaderingen te organiseren en zullen bij het opsturen van de akte van de leegstand, vaak een folder met informatie over het sociale verhuurkantoor toevoegen.

De geïnterviewde gemeenten zijn vooral blij dat, met het leegstandsregister, de ‘probleemwoningen’ worden aangepakt. Wanneer de sociale huisvestingsmaatschappij of het sociaal verhuurkantoor niet ingaat op het aanbod, zorgt de leegstandstaks er vaak voor dat er iets gebeurt met deze woningen. In sommige gemeenten wijzen de woonconsulent of huisvestingsambtenaar jonge koppels ook op het bestaan van en de mogelijke renovatiepremies die verbonden zijn aan deze woningen.

4.10.5 Het register van de onbebouwde percelen

In het kader van de voortgangstoets 2012 werd volgens artikel 19 van het Monitoringsbesluit ook onderzocht of de gemeenten, voor het activeren van onbebouwde percelen in woongebied en onbebouwde kavels, een geactualiseerd register onbebouwde percelen hadden ingevoerd in de RWO-datamanager. De invoering van het register van de onbebouwde percelen heeft blijkbaar bij veel gemeenten voor problemen gezorgd. 31% van de gemeenten heeft een succesvol ingevoerd register (zie tabel 2), terwijl 60% van de gemeenten zelf aangeeft over een geactualiseerd register te beschikken (zie tabel 3).

Dit register wordt volgens de geïnterviewde coördinatoren van de IGS-projecten regelmatig opgesteld door medewerkers van het IGS-project, in de andere gevallen stelt de gemeente het register zelf op. De meeste gemeenten met een register geven aan dit te hebben omdat het een verplichting is. Weinigen zijn overtuigd van het nut van deze tool. De geïnterviewde gemeenten vinden dat dit enkel voor gemeenten met een beperkt aanbod bebouwbare percelen een interessante tool is. Als de gemeente nog over voldoende aansnijdbare bouwgronden beschikt, zullen ze, naar eigen zeggen, geen prioriteit geven aan dit register. Ze geven ook aan dat de opmaak te tijdrovend is.

De geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen, die zelf over onvoldoende bouwgronden beschikken in bepaalde gemeenten, hopen dat de gemeenten meer zullen inzetten op deze tool.

Het register onbebouwde percelen levert, volgens de geïnterviewde sociale en publieke actoren, een beperkte bijdrage tot de realisatie van het bindend sociaal objectief. Deze actoren menen dat het vaak om kleine percelen gaat waar geen noemenswaardige projecten op kunnen worden gerealiseerd. Als er toch potentieel interessante gronden uit naar boven komen, achten ze het weinig waarschijnlijk dat er effectief gronden zullen worden verkocht.

De gemeenten zouden, volgens enkele geïnterviewde IGS-coördinatoren en decentrale diensten van Wonen-Vlaanderen, een activeringsheffing kunnen invoeren op deze gronden, maar dit ligt vaak politiek gevoelig en zou een (te) arbeidsintensief proces zijn. Toch geven verschillende gemeenten wel aan dat ze aan een dergelijke heffing werken.

4.10.6 Het voorkoop- en onteigeningsrecht

In het kader van de voortgangstoets 2012 werd tevens onderzocht of gemeenten volgens artikel 19 van het Monitoringsbesluit effectief een budget op de begroting hebben staan om het voorkooprecht en/of onteigeningsrecht uit te oefenen. Gemeenten kunnen het recht van voorkoop uitoefenen hetzij o.b.v. een erkenning van woonvernieuwings- en woningbouwgebieden als bijzonder gebied, hetzij t.a.v. woningen opgenomen in het leegstandsregister, hetzij t.a.v. gebouwen of woningen opgenomen in de gewestelijke inventarissen van verwaarlozing en/of van ongeschiktheid/onbewoonbaarheid. 20% van de gemeenten heeft of het recht van voorkoop en/of het onteigeningsrecht effectief toegepast in de bestudeerde periode (zie tabel 2). 6% van de gemeenten geeft in hun motiveringsnota aan budget vrij te maken om dit recht toe te passen indien er zich een opportuniteit aanbiedt (zie tabel 3). Het onteigeningsrecht en het recht van voorkoop zijn de minst ingezette instrumenten.

Gemeenten passen het recht van voorkoop niet toe omdat ze, naar eigen zeggen, over onvoldoende financiële middelen beschikken. Ook blijkt het volgens de geïnterviewde gemeenten zelden om strategische aankopen te gaan. Sommige gemeenten zijn van mening dat deze aankopen de verantwoordelijkheid zijn van de sociale huisvestingsmaatschappijen.

Het onteigeningsrecht wordt nog minder toegepast door de gemeenten. Dit is voor gemeenten, zo zeggen de geïnterviewde gemeenten zelf, een veel te delicate kwestie. Ze zullen hierdoor enkel in extreme uitzonderingen gebruik maken van dit recht. Daarenboven vinden gemeenten dat de procedures te lang en omslachtig zijn en ontbreekt het hen, ook hier, aan financiële middelen om dit recht toe te passen.

De VMSW en de sociale huisvestingsmaatschappijen zijn éérste begunstigten van het recht van voorkoop en het onteigeningsrecht volgens de Vlaamse Wooncode.

De geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen geven aan het voorkooprecht vaker toe te passen dan gemeenten, al dan niet op vraag van de gemeenten. Ze passen het meestal toe in inbreidingsgebieden in gemeenten waar de bebouwbare grond schaars is. Het dient hierbij wel over een voldoende groot pand of grote grond te gaan, of over een pand of grond in de nabijheid van panden of percelen van de sociale huisvestingsmaatschappij in kwestie. De geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen geven aan dat het soms een financieel zeer interessante aankoop betreft.

Het onteigeningsrecht wordt relatief weinig toegepast door de sociale huisvestingsmaatschappijen. Ze geven wel aan dat het een breekijzer kan zijn in bepaalde situaties.

4.10.7 Visieteksten over het bindend sociaal objectief (BSO) en de invulling van de sociale last

In het kader van de voortgangstoets 2012 werd, volgens artikel 19 van het Monitoringsbesluit, onderzocht of gemeenten een visietekst over het bindend sociaal objectief (BSO) ontwikkelen. 62% van de gemeenten heeft een goedgekeurde visietekst ontwikkeld binnen de schoot van het lokaal woonoverleg (zie tabel 2). 67% van de gemeenten geeft zelf aan een visietekst ontwikkeld te hebben dat besproken werd op het lokaal woonoverleg (zie tabel 3).

Naast de ontwikkeling van een visietekst over het bindend sociaal objectief (BSO), werd in het kader van de voortgangstoets 2012 ook nagegaan of de gemeenten een tekst met een visie en stappenplan over de invulling van de sociale last hadden ontwikkeld. 38% van de gemeenten beschikt over een duidelijke visietekst conform de omschrijving in artikel 19 van het Monitoringsbesluit (zie tabel 2). Daarnaast geeft 62% van de gemeenten zelf aan over een goede visietekst te beschikken (zie tabel 3). Uit analyses van de motiveringsnota's blijkt dat het verschil tussen beide wordt verklaard door het feit dat 8% van de gemeenten de tekst niet hadden bijgevoegd bij hun motiveringsnota, daarnaast kon 16% van de gemeenten in hun visietekst onvoldoende aantonen dat ze er als gemeente zicht op had welke uitvoeringswijze van de sociale last ze zou kiezen wanneer er een vergunning mocht afgeleverd worden met een sociale last. In sommige gevallen is gebleken dat zelfs het gemeentelijk reglement sociaal wonen hier onvoldoende informatie over verschaftte.

De geïnterviewde decentrale diensten van Wonen-Vlaanderen geven aan dat deze visieteksten voor vele gemeenten louter formele verplichtingen zijn die ze volbracht hebben in het kader van de voortgangstoets 2012. De geïnterviewde gemeenten zelf geven aan dat ze deze visieteksten ontwikkelen onder de vorm van een hoofdstuk sociaal wonen in een woonbeleidsplan of in een specifieke visietekst over woontypologieën. De visieteksten zitten dan vervat in de meerjarenplanning van de gemeente.

De pen van de visieteksten ligt bij de gemeenten, maar de andere actoren trachten, naar eigen zeggen, ook input te geven. De geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen en IGS-coördinatoren geven aan dat ze via het lokaal woonoverleg (soms) kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de visieteksten van de gemeenten. Ze hebben ook het gevoel dat de gemeenten open staan voor hun suggesties. Wel menen deze geïnterviewde actoren ook dat de gemeente hun stimulus nodig heeft om de teksten te ontwikkelen, het is voor gemeenten niet altijd eenvoudig om dergelijke visies uit te werken. Dat vraagt tijd volgens een geïnterviewde decentrale dienst van Wonen-Vlaanderen.

4.10.8 Besluit in verband met de gebruikte instrumenten en tools

Er kan besloten worden dat veel van de instrumenten en tools slecht gekend zijn of slecht worden toegepast. Dit wijst op een gebrekkige personeelscapaciteit bij de gemeenten om met deze instrumenten en tools aan de slag te gaan. Uit een voorgaande studie van het Steunpunt Wonen, over het lokaal woonbeleid in Vlaanderen, blijkt dat dit in te passen is in een breder gemeentelijk woonbeleidsprobleem (Tratsaert, 2009). Uit deze studie viel immers op dat er, in 2008, nog heel wat gemeenten waren in Vlaanderen waar een lokaal woonbeleid onbestaande was (Tratsaert, 2009).

Als in een gemeente een breder woonbeleidskader ontbreekt waarbij, door het ontbreken aan mankracht, kwalificaties en/of middelen, taken zoals het ontwikkelen van sociale woonprojecten niet of moeilijk aan de orde komen, kunnen deze instrumenten en tools ook niet correct en doeltreffend worden ingezet.

Om ten volle de impact en de doeltreffendheid van de instrumenten en de tools te kunnen bestuderen in het kader van het bereiken van het bindend sociaal objectief (BSO), moeten we van alle Vlaamse gemeenten informatie hebben over het gebruik en de invulling van deze instrumenten en tools zodat een diepgaandere wetenschappelijke evaluatie mogelijk is. Nu hebben we enkel gegevens ontvangen van 151 gemeenten die voor de evaluatie in het kader van de voortgangstoets 2012 een

motiveringsnota hebben afgeleverd aan het agentschap Wonen-Vlaanderen. Een diepgaandere evaluatie uitvoeren op deze beperkte groep van gemeenten, levert geen wetenschappelijk relevante meerwaarde.

5. Resultaten van de evaluatie van de opgelegde normen en de sociale last

Het Grondwettelijk Hof vernietigde op 7 november 2013 in twee arresten een aantal bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het Grond- en Pandenbeleid. In het tweede arrest vernietigde het Hof de regeling inzake de sociale lasten (artikel 4.1.16 t.e.m. artikel 4.1.26). Bij beschikking van 18 december 2013 heeft het Hof de vernietiging uitgebreid tot een aantal andere bepalingen die onlosmakelijk verbonden zijn met de socialelastenregeling. Meer in het bijzonder worden de bepalingen vernietigd inzake de gewestelijke en gemeentelijke normen sociaal woonaanbod (artikel 4.1.8 t.e.m. artikel 4.1.11), de normen sociaal woonaanbod in plangebied (artikel 4.1.12 en 4.1.13) en de gebiedsspecifieke typebepaling voor RUP's waarin werd voorzien in een sociaal woonaanbod (artikel 7.2.34 §1).²⁰

Deze vernietiging vond plaats tijdens de afrondende fase van deze wetenschappelijke evaluatie.

De interviews vonden allemaal plaats op het ogenblik dat de bewuste bepaalde bepalingen nog niet waren vernietigd door het Grondwettelijk Hof. Dit verklaart waarom er door de geïnterviewde actoren dan ook niet wordt verwezen naar de vernietiging door het Grondwettelijk Hof.

In dit hoofdstuk worden de opgelegde normen, de sociale last en de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last geëvalueerd. Hierbij worden eerst de belangrijkste aspecten van deze termen, ter verduidelijking, besproken. Daarna worden de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last cijfermatig geëvalueerd. Na de cijfermatige analyse volgt een kwalitatieve evaluatie van (1) de doelstelling om gemengde ontwikkelingen te realiseren, (2) de nood aan voorzieningen, (3) de opgelegde normen in het kader van de voorwaarden van het toepassingsgebied, (4) de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last en (5) de bijzondere bijdrage. We sluiten het hoofdstuk af met de evaluatie van de leesbaarheid en interpretatie van het decreet met betrekking tot het bindend sociaal objectief (BSO) en de invulling van de sociale last.

Ook in dit hoofdstuk gebeurt de kwalitatieve evaluatie aan de hand van interviews in de 7 geselecteerde case-gemeenten²¹ (voor meer uitleg omtrent de methodologie zie 2.2 Methodologie).

5.1 Ter inleiding: decretale verduidelijking van de intussen door het Grondwettelijk Hof vernietigde opgelegde normen sociaal woonaanbod, de sociale last en de verschillende uitvoeringswijzen

Om de elementen die aan bod komen in dit hoofdstuk te duiden, worden hier de belangrijkste zaken in verband met de intussen door het Grondwettelijk Hof vernietigde opgelegde normen, de sociale last en de verschillende uitvoeringswijzen besproken.

²⁰ Wonen-Vlaanderen, 19/02/2014, Grondwettelijk Hof vernietigt normen en sociale lasten van het Grond- en Panden-decreet. Ook Wonen in eigen streek geschrapt. Bron: www.wonenvlaanderen.be dd. 11/03/2014.

²¹ Aalst, Borsbeek, Geel, Herent, Lubbeek, Kortrijk en Maaseik.

Niet alle details van deze opgelegde normen, sociale last en de verschillende uitvoeringswijzen worden hierbij besproken, we bespreken enkel deze elementen die relevant zijn om dit hoofdstuk te kunnen kaderen.

5.1.1 De opgelegde normen sociaal woonaanbod

Het decreet Grond- en Pandenbeleid legde enerzijds gewestelijke en gemeentelijke normen op in verkavelings- en bouwprojecten, die niet gelegen zijn in plangebieden die een bestemmingswijziging naar woongebied maken, en anderzijds normen in plangebieden die een bestemmingswijziging naar woongebied doorvoeren.

De gewestelijke en gemeentelijke normen in verkavelings- en bouwprojecten, die niet gelegen zijn in plangebieden die een bestemmingswijziging naar woongebied maken, waren (1) ten minste 20 en ten hoogste 40% van het aantal te verwezenlijken woningen en/of kavels indien de gronden eigendom zijn van Vlaamse besturen of Vlaamse semipublieke rechtspersonen en (2) ten minste 10 en ten hoogste 20% van het aantal te verwezenlijken woningen en/of kavels indien de gronden eigendom zijn van natuurlijke of rechtspersonen.

Een gemeente kon project per project een norm opleggen die zich bevonden in deze decretale marges. Een gemeente kon ook een gemeentelijk reglement sociaal wonen opstellen waarin marges of concrete percentages sociaal woonaanbod zijn vastgelegd. Het gemeentelijk reglement sociaal wonen kan hierbij onderscheiden percentages vastleggen en ook afwijkingen in min toestaan op de normering, tot maximaal de helft van de minimale normering, mits een objectieve en pertinente motivatie.²² Enkel wanneer het bindend sociaal objectief (BSO) behaald is kon het gemeentelijk reglement sociaal wonen afzien van het opleggen van een percentage sociaal woonaanbod of een percentage hanteren dat lager is dan de normering.

Het toepassingsgebied van de gewestelijke en gemeentelijke normen voldeed aan één van volgende 4 omstandigheden.

Ten eerste, wanneer het een verkaveling betreft van ten minste 10 loten bestemd voor woningbouw, of een verkaveling met een grondoppervlakte groter dan een halve hectare, ongeacht het aantal loten.

Ten tweede, wanneer het een groepswoningbouwproject betreft waarbij ten minste 10 woongelegenheden ontwikkeld worden.

Ten derde, wanneer het de bouw of herbouw betreft van appartementsgebouwen waarbij ten minste 50 woongelegenheden gecreëerd worden.

Ten vierde, wanneer het verkavelingen, groepswoningbouwprojecten en projecten voor de bouw of herbouw van appartementen betreft die niet voldoen aan 3 bovenvermelde voorwaarden, maar waarvan de te ontwikkelen gronden aansluiten bij de gronden van een ander project van dezelfde verkavelaar of bouwheer en waarvan de totale grondoppervlakte groter is dan een halve hectare.

De normen in ruimtelijke uitvoeringsplannen en plannen van aanleg die een bestemmingswijziging naar woongebied doorvoeren waren (1) ten minste 40 en ten hoogste 50% voor gronden die in eigendom zijn van Vlaamse besturen of Vlaamse semipublieke rechtspersonen en (2) ten minste 20 en ten hoogste 25% voor gronden die in eigendom zijn van natuurlijke of rechtspersonen. Afwijkin-

²² Afwijkingen in min worden toegestaan indien dit gemotiveerd kan worden vanuit de omvang, vorm, ligging of inplanting van de verkaveling of vanuit de aanwezigheid van reeds bestaand sociaal woonaanbod in de omgeving van het project.

gen in min, tot maximaal de helft van de minimale objectieven, waren mogelijk wanneer de vaststellende overheid dit duidelijk motiveert vanuit het bestaande en geplande sociaal woonaanbod, de sociale contextfactoren en ruimtelijke karakteristieken van het nieuwe woongebied.

Het toepassingsgebied van de normen in plangebieden was een door middel van het plan gecreëerde woongebied van ten minste een halve hectare.

5.1.2 De sociale last

Indien een verkavelings- of bouwproject in het toepassingsgebied van één van de bovenvermelde normering gelegen was, werd er van rechtswege een sociale last aan verbonden. Deze sociale last verplichtte de verkavelaar of bouwheer handelingen te stellen opdat het opgelegde percentage sociaal woonaanbod zou worden verwezenlijkt. De vergunningverlenende instantie bepaalde, op basis van het opgelegde percentage, het aantal sociale woningen dat diende verwezenlijkt te worden.

Er waren vier principiële uitvoeringswijzen vastgelegd ter uitvoering van de sociale last: uitvoering in natura, uitvoering door de verkoop van de voor het vooropgestelde sociaal woonaanbod vereiste gronden aan een sociale woonorganisatie, uitvoering door verhuring van verwezenlijkte woningen aan een sociaal verhuurkantoor of door een combinatie van de drie vernoemde uitvoeringswijzen.

5.1.3 De verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last

5.1.3.1 Uitvoering in natura

Indien een verkavelaar of bouwheer een sociale last uitvoerde in natura, verwezenlijkte hij het vooropgestelde sociaal woonaanbod zelf.

Hierbij moest hij bouwen volgens de reglementaire normen die gelden voor de sociale huisvestingsmaatschappijen. Hiervoor moest rekening gehouden worden met de normen uit de C2008²³ en moesten, tijdens het verloop van het project, de drie deelattesten worden aangevraagd en goedgekeurd door de VMSW. Ook moest het sociaal gedeelte van het project gerealiseerd worden binnen de vijf jaar na afgifte van de vergunning of, indien er gebouwd werd in verschillende fasen, binnen de vijf jaar na aanvang van de vergunningsfase waarin het sociaal woonaanbod moest worden verwezenlijkt.

Na de realisatie van het sociaal woonaanbod, werden de sociale huurwoningen, volgens het cascadesysteem, aan (1) een sociale huisvestingsmaatschappij, (2) een andere sociale woonorganisatie of (3) de VMSW verkocht. De sociale koopwoningen en sociale kavels werden in naam en voor rekening van de bouwheer of verkavelaar aangeboden door een sociale huisvestingsmaatschappij. Hiervoor sloten bouwheer of verkavelaar en de sociale huisvestingsmaatschappij een administratieve overeenkomst.

²³ C2008 Concepten voor sociale woningbouw, VMSW, 2008.

5.1.3.2 Uitvoering door de verkoop van de voor het vooropgestelde sociaal woonaanbod vereiste gronden aan een sociale woonorganisatie

Indien een verkavelaar of bouwheer een sociale last uitvoerde door de verkoop van de voor het vooropgestelde sociaal woonaanbod vereiste gronden aan een sociale woonorganisatie, verkocht hij de vereiste gronden aan een sociale woonorganisatie. De verkoop gebeurde volgens volgend cascade-systeem: (1) eerst werden de gronden aangeboden aan een sociale huisvestingsmaatschappij die binnen de gemeente actief is, (2) daarna werden de woningen aangeboden aan een andere sociale woonorganisatie en (3) tenslotte, indien de vorige de gronden telkens weigerden, aan de VMSW.

Het decreet Grond- en Pandenbeleid gaf aan dat de verkoopprijs wordt vastgesteld op het bedrag geraamd door een ontvanger van registratie en domeinen, een commissaris van het comité tot aankoop of een landmeter-expert. De schattingsprijs was gelijk aan de venale waarde van het goed, zonder rekening te houden met de gevolgen van de sociale last.

5.1.3.3 Uitvoering door verhuring van verwezenlijkte woningen aan een sociaal verhuurkantoor

Indien een verkavelaar of bouwheer een sociale last uitvoerde door verhuring van verwezenlijkte woningen aan een sociaal verhuurkantoor, verwezenlijkte hij het vooropgestelde sociaal woonaanbod zelf en sloot hij een huurovereenkomst met een sociaal verhuurkantoor. Deze huurovereenkomst werd uiterlijk gesloten op de datum van de afgifte van de verkavelingsvergunning of de stedenbouwkundige vergunning en gold voor een periode van ten minste 27 jaar.

5.1.3.4 De bijzondere bijdrageregeling

Een verkavelaar of bouwheer kon, indien de gemeente toestemde, een sociale last geheel of gedeeltelijk uitvoeren door middel van de storting van een sociale bijdrage aan de gemeente waarbinnen het project ontwikkeld werd. De bijzondere bijdrageregeling mocht niet worden toegepast in projecten die gelegen waren in woonuitbreidings- of woonreservegebied of in een voormalig woonuitbreidings- of woonreservegebied.

De bijdrage die moest betaald worden is de vermenigvuldiging van het aantal sociale woningen of kavels dat moet gerealiseerd worden via de sociale last met 50 000 euro.

5.2 Analyse van de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011

De analyse van de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last wordt uitgevoerd op basis van het aangeleverde cijfermateriaal door de VMSW en de gegevens uit de module vergund sociaal woonaanbod.

De VMSW centraliseert gegevens over projecten waar een sociale last aan verbonden is. Enerzijds beschikken zij over een overzicht van de attesteringen van de in natura uitgevoerde projecten binnen het kader van de sociale last en anderzijds over een overzicht van de verwerving van gronden binnen het kader van de sociale last. Voor de attesteringen werken we in dit rapport met de update van 4 november 2013, voor de verwerving van de gronden met de update van 3 juli 2013.

De module vergund sociaal woonaanbod (VSW) is een continue databank waar gemeenten, op eigen verantwoordelijkheid, hun vergunde verkavelings- en bouwprojecten ingaven. Hierbij zitten ook de vergunde projecten waar een sociale last aan verbonden is. In het kader van dit rapport werken we met de toestand van de databank op 30 oktober 2013.

5.2.1 Analyse van de gerealiseerde projecten met een sociale last tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011

Tabel 4 en 5 geven een overzicht van de gerealiseerde projecten en effectief verworven gronden via de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011. Een project werd als gerealiseerd beschouwd wanneer deelattest 3 werd afgeleverd door de VMSW. Een grond werd als effectief verworven beschouwd wanneer de verkoopakte werd ondertekend bij de notaris.

De aantallen in deze tabellen liggen laag omdat het decreet Grond- en Pandenbeleid in de bestudeerde periode pas in voege was en een project voor zijn realisatie toch een zekere tijdspanne nodig heeft. Slechts 1 project, met 14 huurwoningen, werd in de periode tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 in natura gerealiseerd. Daarnaast werden 9 percelen, met een totale oppervlakte van 1,1 ha, verkocht aan een sociale huisvestingsmaatschappij. De informatie over hoeveel sociale woningen op deze percelen gebouwd worden, en in welke fase het project zich bevindt, ontbreekt omdat de VMSW geen link legt tussen de verworven gronden en de verdere ontwikkelingen op deze gronden. Voorlopig kunnen we enkel de totaal verkochte grondoppervlakte geven.

Een provinciale opdeling toont dat in de provincie Vlaams-Brabant geen enkel project is gerealiseerd noch een grond effectief verkocht werd (zie tabel 6).

Tabel 4 Aantal gerealiseerde projecten en effectief verworven gronden via de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last tussen 1/1/2008 en 31/12/2011

Uitvoeringswijze	2008	2009	2010	2011	Totaal
In natura	0	0	0	1	1
Grondverkoop	0	0	0	9	9
Verhuring via SVK	0	0	0	0	0
Combinatie	/	/	/	/	/
Bijzondere bijdrage*	/	/	/	/	/
Totaal	0	0	0	10	10

* De VMSW bezit geen gegevens over de bijzondere bijdrage.

Bron data: VMSW

Tabel 5 Aantal gerealiseerde en effectief verworven woonegelegenheden en gronden via de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last tussen 1/1/2008 en 31/12/2011

Uitvoeringswijze	2008	2009	2010	2011	Totaal
In natura	0	0	0	14 huur	14
Grondverkoop	0	0	0	1,1 ha	1,1 ha
Verhuring via SVK	0	0	0	0	0
Combinatie	/	/	/	/	/
Bijzondere bijdrage*	/	/	/	/	/

* De VMSW bezit geen gegevens over de bijzondere bijdrage.

Bron data: VMSW

Tabel 6 Provinciale opdeling van het aantal gerealiseerde projecten en effectief verworven gronden via de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last tussen 1/1/2008 en 31/12/2011

Uitvoeringswijze Provincie	In natura		Grondverkoop		Totaal
	Absoluut	Relatief (in %)	Absoluut	Relatief (in %)	
Antwerpen	0	0	3	33	3
Limburg	1	100	2	22	3
Oost-Vlaanderen	0	0	3	33	3
Vlaams-Brabant	0	0	0	0	0
West-Vlaanderen	0	0	1	12	1
Totaal	1	100	9	100	10

Bron data: VMSW

5.2.2 Analyse van de vergunde projecten met een sociale last tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011

Tabel 7 geeft een overzicht van de tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 vergunde projecten via de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last. De bron van dit cijfermateriaal is de module vergund sociaal woonaanbod. Zoals eerder aangehaald in dit rapport moet hierbij benadrukt worden dat de dataverzameling moeizaam verlopen is en dat men dus met de nodige voorzichtigheid deze data moet evalueren (zie ook 2.3 Duiding van het gebruikte cijfermateriaal).

Er is een groeicurve waarneembaar waarbij het aantal projecten met een sociale last elk jaar toenam. In totaal werden in de periode van 1 januari 2008 tot 31 december 2011 167 projecten met een sociale last vergund door de gemeenten. Hierbij waren de uitvoeringswijzen in natura en via de grondverkoop het populairste, respectievelijk 43% en 41% van het totaal aantal vergunde projecten. De verhuring via een sociaal verhuurkantoor bleef ver achter op de twee andere uitvoeringswijzen. De bijzondere bijdrage werd 15 keer toegepast door een gemeente. Bij een combinatie ging het steeds over de combinatie tussen in natura en de verkoop van grond.

In totaal werden, via de realisatie in natura of een combinatie van uitvoeringswijzen, 398 sociale huurwoningen en 274 sociale koopwoningen vergund (zie tabel 8). Daarnaast werden ook 68 vergunningen afgeleverd waarbij de grond verkocht zou worden. Op deze gronden zouden naar schatting minstens 665 woningen gerealiseerd kunnen worden door de sociale huisvestingsmaatschappijen.

Tabel 7 Aantal vergunde projecten via de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last tussen 1/1/2008 en 31/12/2011

Uitvoeringswijze	2008	2009	2010	2011	Totaal
In natura	2	4	23	42	71
Grondverkoop	0	0	24	41	65
Verhuring via SVK	0	0	2	2	4
Combinatie	0	0	2	6	8
Bijzondere bijdrage*	0	0	4	11	15
Onbekend	0	0	2	2	4
Totaal	2	4	57	103	167

Bron data: Module vergund sociaal woonaanbod, situatie 30/10/2013

Tabel 8 Aantal vergunde woningen en gronden via de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last tussen 1/1/2008 en 31/12/2011

Uitvoeringswijze	2008	2009	2010	2011	Totaal
In natura	21 huur	12 huur	121 huur	218 huur	372 huur
	20 koop	11 koop	87 koop	135 koop	253 koop
	0 kavels	12 kavels	48 kavels	57 kavels	117 kavels
Grondverkoop	0	0	±240 won	±394 won	±634 won
Verhuring via SVK	0	0	14	5	19
Combinatie	0	0	21 huur	5 huur	26 huur
			12 koop	9 koop	21 koop
			21 kavels	12 kavels	33 kavels
			±2 won	±28 won	±30 won
Totaal	41 won	23 won	497 won	794 won	1 355 won

Bron data: Module vergund sociaal woonaanbod, situatie 30/10/2013

In de bestudeerde periode leverden vergunningen met een sociale last eerder een beperkte bijdrage aan het toewerken naar de realisatie van het bindend sociaal objectief (BSO). 5% van alle vergunde sociale huur- en koopwoningprojecten is vergund via een project waar een sociale last aan verbonden is en waarbij de woningen in natura gerealiseerd zouden worden door een private actor. De bijdrage vanuit de privé en vanuit de sociale huisvestingsmaatschappijen binnen het geheel van vergunningen met een sociale last, is gelijk verdeeld. Elk is ongeveer voor 50% van de vergunde woningen verantwoordelijk.

Wanneer we een provinciale opdeling maken van de uitvoeringswijzen, blijkt een provinciaal onevenwicht (zie tabel 9). De sociale last is in Antwerpen, Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen ongeveer evenveel keer toegepast tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011. Zowel de uitvoeringswijze in natura als de verkoop van gronden is ongeveer gelijk verdeeld over deze provincies. Beide uitvoeringswijzen werden het meeste toegepast in West-Vlaanderen.

In Vlaams-Brabant en Limburg is het aantal projecten met een sociale last beduidend minder. In Vlaams-Brabant zijn in de bestudeerde periode voornamelijk minder projecten geweest die in natura of via grondverkoop werden gerealiseerd, in Limburg blijven voornamelijk de projecten waarbij de grond verkocht wordt achterop. Anderzijds is Vlaams-Brabant dan wel de provincie waar de uitvoeringswijze via een sociaal verhuurkantoor het meeste is toegepast.

De bijzondere bijdrage is voornamelijk toegepast in de provincie Antwerpen. Geen enkele Limburgse of West-Vlaamse gemeente gaf in de module vergund sociaal woonaanbod in dat de bijzondere bijdrage is toegepast in de gemeente tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011.

Tabel 9 Provinciale opdeling van het aantal vergunde projecten via de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last tussen 1/1/2008 en 31/12/2011

Uitvoeringswijze Provincie	In natura		Grond-verkoop		Verhuur SVK		Combinatie		Bijzondere bijdrage		Totaal	
	Abs.	Rel. (in %)	Abs.	Rel. (in %)	Abs.	Rel. (in %)	Abs.	Rel. (in %)	Abs.	Rel. (in %)	Abs.	Rel. (in %)
Antwerpen	17	24	18	28	1	25	1	12,5	9	60	46	29
Limburg	13	18	4	6							17	10
Oost-Vlaanderen	18	25	18	28			2	25	3	20	41	25
Vlaams-Brabant	4	6	5	8	3	75	1	12,5	3	20	16	10
West-Vlaanderen	19	27	20	30			4	50			43	26
Totaal	71	100	65	100	4	100	8	100	15	100	163	100

Bron data: Module vergund sociaal woonaanbod, situatie 30/10/2013

5.2.3 Analyse van de gegunde projecten en verwerving van gronden binnen het kader van de sociale last bij de VMSW tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011

In het kader van de voortgangstoets 2012 werd, voor het becijferen van de vergunde projecten, gewerkt met de data die door de gemeenten zelf werd ingegeven in de module vergund sociaal woonaanbod. Naast deze module, centraliseert de VMSW ook gegevens over projecten waar een sociale last aan verbonden is. Enerzijds beschikt de VMSW over een overzicht van de attesteringen van de in natura uitgevoerde projecten binnen het kader van de sociale last en anderzijds over een overzicht van de verwerving van gronden binnen het kader van de sociale last.

Tabel 10 is gegenereerd uit het overzicht van de attesteringen van de in natura uitgevoerde projecten binnen het kader van de sociale last. Deze tabel geeft een overzicht van de projecten waarvoor, ten minste, een aanvraag is ingediend bij de VMSW voor de goedkeuring van het voorontwerp (deelattest 1). In de periode 1 januari 2008 en 31 december 2011 werden in totaal 27 aanvragen ingediend voor een deelattest 1. In totaal ging het om 312 sociale huurwoningen en 91 koopwoningen.

Tabel 11 geeft een overzicht van de verwerving van de gronden binnen het kader van de sociale last. Hier zijn enkel deze gronden opgenomen waarvan de verkoopakte verleden is bij de notaris. In totaal werden in de periode 1 januari 2008 en 31 december 2011 9 gronden aangekocht door een sociale huisvestingsmaatschappij met een totale oppervlakte van 1,1 ha.

Tabel 10 Aantal aanvragen deelattest 1 binnen het kader van de sociale last tussen 1/1/2008 en 31/12/2011

Jaartal	Aantal projecten	Aantal sociale huurwoningen	Aantal sociale koopwoningen	Totaal aantal woningen
2008	0	0	0	0
2009	0	0	0	0
2010	7	78	37	115
2011	20	234	54	288
Totaal	27	312	91	403

Bron data: VMSW, update 4/11/2013

Tabel 11 **Overzicht van de verwerving van gronden binnen het kader van de sociale last tussen 1/1/2008 en 31/12/2011**

Jaartal	Aantal verkopen	Aantal verworven ha
2008	0	0
2009	0	0
2010	0	0
2011	9	1,1 ha
Totaal	9	1,1 ha

Bron data: VMSW, update 3/7/2013

Wanneer alle tot op 3 juli 2013 aangemelde aankopen van gronden via de sociale last in beschouwing worden genomen, zal 78% van de gronden aangekocht worden door een sociale huisvestingsmaatschappij en 22%, via het cascadesysteem, door de VMSW. De gemiddelde oppervlakte van de aangekochte gronden door de sociale huisvestingsmaatschappijen bedraagt 2 575 m², deze van de gronden van de VMSW 825 m². Op kleinere gronden kunnen de sociale huisvestingsmaatschappijen geen rendabel project realiseren en deze gronden komen, zo blijkt ook uit deze cijfers, via het cascade-systeem terecht bij de VMSW.

5.3 Gemengde ontwikkelingen mogelijk maken door het betrekken van private actoren en de relatie tot integratie en sociale inclusie als doelstellingen van het woonbeleid

De resolutie van Lachaert et al. (Parl. St., VI. Parl., 2006-07, 1012/1) die aangehaald wordt in de Memorie van Toelichting bij het decreet Grond- en Pandenbeleid²⁴ stelt het volgende:

“De overheid kan met ontwikkelaars afspreken een aantal sociale of betaalbare woongelegenheden te realiseren. Wettelijk kunnen gemengde projecten niet. Het is de hoogste tijd dat er een decretaal kader gecreëerd wordt, zodat dat wel mogelijk wordt.”²⁵

De vraag kan gesteld worden of dit ‘mogelijk maken van gemengde projecten’ ook zou moeten bijdragen aan de doelstellingen van integratie en sociale inclusie die in de Vlaamse Wooncode vervat zitten (wij zullen in dit kader verder spreken van ‘gemengde ontwikkelingen’ om een duidelijk onderscheid te maken met ‘gemengde projecten’²⁶).

In het onderzoek werd bij de betrokken actoren gepeild naar de mate waarin het realiseren van gemengde ontwikkelingen met private en sociale woningen aan deze doelstellingen zou moeten of kunnen bijdragen.

²⁴ Memorie van toelichting, ontwerp van decreet betreffende het grond- en pandenbeleid. Stuk 1212 (2008-2009) nr. 1. 17 december 2008.

²⁵ Voorstel van resolutie - van de heren Patrick Lachaert en Bart Martens en de dames Caroline Gennez, Dominique Guns, Veerle Heeren en Joke Schauvliege - betreffende de beschikbaarheid van betaalbare bouwgronden, Vlaams Parlement, Zitting 2006-2007, 16 november 2006.

²⁶ Zie lexicon ‘gemengde ontwikkelingen’ en ‘gemengde projecten’.

5.3.1 Mate van integratie op project- of gebouwniveau

Uit eerder onderzoek (Ryckewaert, 2010) en de in dit onderzoek bestudeerde projecten (zie bijlage 5) blijkt alvast dat in realisaties op het terrein een mix van private en sociale woningen op gebouwniveau zelden wordt toegepast. Zowel sociale huisvestingsmaatschappijen als private ontwikkelaars wijzen op beheersproblemen. Zo is het voor sociale huisvestingsmaatschappijen bijvoorbeeld moeilijk om in een vereniging van mede-eigenaars in te treden. In sommige gevallen, zoals het project 'De Kaai' in Hasselt (zie Ryckewaert, 2010) worden de sociale woningen op een aparte achterliggende kavel, op een minder hoogwaardige locatie ingeplant. In de bestudeerde projecten Capucienepark in Aalst en de Ecodroom in Geel (zie bijlage 5) zijn de sociale woningen architecturaal volledig geïntegreerd, zij het aan de achterzijde van het project. In het geval van de Capucienepark betekent dit dat de sociale koopwoningen het verst van het park gelegen zijn.

Tijdens de interviews werden financiële haalbaarheidsredenen, het trage subsidiëeringsmechanisme voor infrastructuuraanleg en de latere beheersproblemen voor de sociale huisvestingsmaatschappij, in het geval van sociale huurwoningen, door private en sociale actoren aangehaald als redenen om de sociale woningen op een afgezonderde locatie in de totale verkaveling te bouwen. In enkele Hasseltse projecten (Ekkelgaarden en De Kaai, zie Ryckewaert, 2010) bleek eveneens dat de realisatie van de sociale woningen achterliep op de realisatie van de private woningen.

Vooraf bij hoogwaardige projecten geven de geïnterviewde private actoren aan dat hun cliënteel problemen zou hebben met een gemengde ontwikkeling van private en sociale woongelegenheden. Op locaties met hoge grondprijzen moeten woningen in het hogere prijssegment kunnen aangeboden worden, voor een kapitaalkrachtig publiek, om de projecten rendabel te kunnen realiseren. In deze gevallen ligt het incorporeren van sociale woningen het moeilijkst, omdat het cliënteel van deze 'topwoongelegenheden' een gemengd ontwikkeling niet genegen zou zijn.

Anderzijds geven de geïnterviewde private ontwikkelaars ook aan dat gemengde ontwikkelingen wel gepast kunnen zijn op grote terreinen met een gediversifieerd privaat woonaanbod. Hier speelt dit probleem veel minder en zien de private ontwikkelaars geen overkomelijke problemen in een gemengde ontwikkeling.

Op (lokaal) beleidsniveau is de argwaan tegenover gemengde ontwikkelingen soms groot. Terwijl vermeende 'gettobouw' door sommige van de geïnterviewde beleidsmakers als te vermijden wordt aangestipt, ziet men evenmin heil in het op 'onnatuurlijke wijze mensen in een bepaalde wijk persen'.

Andere geïnterviewde actoren wijzen op de realiteit van onze huidige maatschappij die niet kan worden genegeerd, en wijzen op de geringe bereidheid om datgene wat niet gekend is te tolereren. Een te grote diversiteit op vlak van sociale status zou leiden tot jaloezie of tot dermate uiteenlopende leefwijzen die enkel tot frustraties leiden.

De geïnterviewde sociale actoren pleiten net wel voor gemengde ontwikkelingen als een kritiek op 'de gettowijken van 30 jaar geleden'. Ze zien voor zichzelf een rol weggelegd in het bevorderen van maatschappelijke integratie die gepaard gaat met gemengde ontwikkelingen. Sommigen geven aan dat bijvoorbeeld de OCMW's, vanuit hun dagdagelijkse ervaringen, in een goede positie zitten om advies te geven bij dit proces voor een succesvolle integratie. Verschillende geïnterviewden betrouwen overigens dat de meeste OCMW's onvoldoende worden betrokken bij de begeleiding van de totstandkoming van gemengde ontwikkelingen.

Het moge duidelijk zijn dat met de introductie van gemengde ontwikkelingen van private en sociale woningen de gebruikelijke argumenten in discussies over de voor- of nadelen van sociale mix de kop op steken. Een discussie die ook op academisch niveau en in het wetenschappelijk discours nog niet beslecht is (Oosterlynck et al., 2012).

Een element in de discussies over sociale mix is het schaalniveau waarnaar gekeken wordt. Het is vaak niet duidelijk op welk niveau 'menging' zich zou moeten voordoen: op gebouw-, wijk- of stads-deelniveau? De verwijzing naar sociale woningbouwprojecten als 'getto's' - een discours dat ook in dit onderzoek opnieuw kon opgetekend worden - lijkt alvast in de Vlaamse context nogal overtrokken, aangezien echt grootschalige woonprojecten, vergelijkbaar met bijvoorbeeld de Franse banlieu's, toch eerder zeldzaam zijn en tot het verleden behoren.

Vanuit dat oogpunt is het interessant te kijken naar de gemiddelde schaalgrootte van de gemengde ontwikkelingen.

Wanneer de sociale last tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 in natura werd vergund, waren dit projecten met gemiddeld 9 sociale woningen. Wanneer de sociale last tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 via de verkoop van gronden werd vergund, waren dit projecten met gemiddeld 10 sociale woningen. Vanuit dat oogpunt bekeken zijn dit telkens gemengde ontwikkelingen waar toch reeds tot op een zeer fijnmazig schaalniveau 'gemengd' wordt, los van de concrete inplanting of architecturale uitwerking.

5.3.2 Mix van typologieën en gemengde projecten met sociale huur- en koopwoningen en het belang van leefbaarheid

In de marge van deze discussies over gemengde ontwikkelingen, werden ook enkele interessante visies met betrekking tot gemengde sociale woonprojecten opgetekend. Volgens sommige geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen is er nood aan voldoende aandacht voor een mix van verschillende typologieën binnen een sociaal woonproject. 1-slaapkamerwoningen, 2-slaapkamerwoningen en woningen met nog meer slaapkamers moeten binnen 1 project gebouwd worden. Voorafgaande ervaringen leren dat woningen na verloop van tijd van bewoner wisselen en dat er, bij verschillende typologieën, vanzelf een mix ontstaat van ouderen, éénpersoonsgezinnen, koppels en gezinnen met kinderen. Ook de geïnterviewde gemeenten lijken meer gewonnen voor nieuwe projecten waarin een dergelijke mix gepland is.

Naast een mix van typologieën, is ook de mix van sociale huur- en koopwoningen van belang. Ook dit komt de leefbaarheid van de buurt ten goede menen de geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen die meestal naar deze mix streven.

5.4 De aanwezigheid van voorzieningen in de buurt van gemengde ontwikkelingen

Belangrijk bij de inplanting van nieuwe sociale woningen in het kader van het uitbreiden van het sociaal woonaanbod in Vlaanderen, is de discussie over de aanwezigheid van voorzieningen in de buurt van deze woonontwikkelingen. De nood aan voorzieningen, zoals winkels, openbaar vervoer en openbare diensten in de directe omgeving van een gemengde ontwikkeling, komt regelmatig ter sprake. Uiteraard is de nood aan aanwezigheid van voorzieningen in de directe woonomgeving een

sociaal-ruimtelijk gegeven dat geldt bij de realisatie van woonomgevingen in het algemeen, maar de sociale doelgroepen vragen hieromtrent bijzondere aandacht. Deze doelgroepen zijn minder mobiel omdat ze vaak niet over een wagen beschikken. Verschillende geïnterviewde actoren geven aan dat hier soms onvoldoende rekening mee gehouden werd bij de invulling van de sociale last en dat dit een probleem vormt. De mensen lopen volgens de geïnterviewden het gevaar in een isolement te geraken. Geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen vrezen hierbij ook dat het verloop in de sociale huurwoningen op deze plaatsen groter zal zijn. Als de mensen de kans hebben om naar een plaats te verhuizen waar deze voorzieningen wel in de buurt zijn, verwachten de sociale huisvestingsmaatschappijen dat ze dit zullen doen. De meeste geïnterviewde sociale actoren pleiten daarom voor een aandachtige inplanting van nieuwe sociale woningen in het kader van het uitbreiden van het sociaal woonaanbod in Vlaanderen.

Deze visie leeft ook bij de geïnterviewden van de decentrale diensten van Wonen-Vlaanderen. Gemengde ontwikkelingen zijn nuttig wanneer ze gekoppeld worden aan de economische functies van winkels, die ook een betere afzetmarkt krijgen door de aanwezigheid van woningen.

5.5 Evaluatie van de opgelegde normen sociaal woonaanbod

Welke precies de opgelegde normen en toepassingsgebieden waren die van kracht waren voor de vernietiging door het Grondwettelijk Hof, wordt verduidelijkt in de inleiding van dit hoofdstuk.

Onderstaande evaluatie van de opgelegde normen gebeurt aan de hand van het verzamelde cijfermateriaal en de uitgevoerde interviews. Zoals ook aangehaald in de inleiding van dit hoofdstuk, vonden de interviews allemaal plaats op het ogenblik dat het Grondwettelijk Hof de bepalingen nog niet vernietigd had. Dit maakt dat in deze evaluatie door de geïnterviewde actoren niet verwezen wordt naar de vernietiging door het Grondwettelijk Hof.

Een element dat uit de interviews naar voor kwam is dat de geïnterviewden de opgelegde normen en een bepaalde voorwaarde van de toepassingsgebieden als één geheel beschouwen. Dit maakt dat niet de norm op zich wordt bekritiseerd of positief bevonden, maar wel de norm gelinkt aan één van de toepassingsgebieden. Daarom worden beide ook gelinkt aan elkaar bij onderstaande evaluatie.

5.5.1 Evaluatie van de opgelegde normen in het kader van de voorwaarden van het toepassingsgebied

5.5.1.1 De toepassingsvoorwaarde vanaf 10 loten in een verkaveling of 10 woongelegenheden in een groepswoningbouwproject

De toepassingsvoorwaarde van (af) 10 loten of woongelegenheden, brengt, volgens de meeste geïnterviewde actoren, in kleinschalige projecten problemen met zich mee.

Bij de opgelegde normering van 10 tot 20% leveren deze projecten een klein aantal woningen op. Indien de opgelegde norm een sociale last onder de 5 tot 10 woningen met zich meebrengt, geven de geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen aan dat ze, bij de uitvoeringswijze via de verkoop van gronden, geen financieel haalbaar project kunnen realiseren. Ze geven ook aan dat het voor hen in deze situatie zeer moeilijk is om een aannemer te vinden. Daarenboven krijgt de sociale huisves-

tingsmaatschappij, indien het sociale huurwoningen betreft, op termijn een te versnipperd patrimonium in beheer. Dit brengt ook extra kosten met zich mee. Geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen geven aan van hun raad van bestuur dan ook geen toestemming te krijgen om in te gaan op een dergelijke aanbieding.

Uitzonderlijk zal een sociale huisvestingsmaatschappij toch ingaan op de realisatie van een zeer klein aantal sociale woningen. Ze geven aan dit te zullen doen wanneer (1) de bebouwbare gronden in de gemeente in kwestie schaars zijn en (2) het als een uitzonderlijke opportuniteit wordt ervaren zodat hiermee toch een deel van het bindend sociaal objectief (BSO) kan gerealiseerd worden.

Een enkele geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappij geeft aan dit veel te doen omdat ze het als een opportuniteit zien om een lokale binding aan te gaan met de gemeenten. Het feit dat deze sociale huisvestingsmaatschappij recent is opgericht en nog volop kan profiteren van de Gewestelijke Sociale Correctie (GSC), maakt dat het voor deze sociale huisvestingsmaatschappij mogelijk is om zich aan een dergelijke operatie te wagen.

Het gevolg van de situatie dat veel sociale huisvestingsmaatschappijen de sociale last bij kleinschalige projecten weigeren, is dat deze projecten, via het cascadesysteem²⁷, worden doorgeschoven. Tot op heden werden, zo blijkt uit de gegevens van de VMSW, 22% van de gronden, die via de uitvoeringswijze van de verkoop van gronden werden aangeboden aan een sociale huisvestingsmaatschappij, doorgeschoven naar de VMSW. De meeste van de geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen geven aan dat ze dit al eens of meermaals hebben moeten doen.

Zolang het deelobjectief kavels niet gehaald is, wordt in de meeste gemeenten door de publieke en sociale actoren, als oplossing voor dit probleem, gesuggereerd om de gronden van de sociale last in kleinschalige projecten te verkopen als sociale kavels. Eens het deelobjectief kavels gehaald is, valt deze oplossing weg.

Andere uitvoeringswijzen worden hierbij ook als oplossing gesuggereerd door de geïnterviewde actoren. Zo geven, onder andere, de geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen aan dat de realisatie in natura een oplossing is in het geval van koopwoningen, en de realisatie via de verhuur aan een sociaal verhuurkantoor een oplossing is in het geval van huurwoningen.

Een geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappij suggereerde dat het verleggen van de sociale last in deze gevallen ook een oplossing zou kunnen zijn om zo ook grotere sociale bouwprojecten te verkrijgen.

Een enkele ondervraagde gemeente heeft als oplossing voor dit probleem het aantal van de toepassingsvoorwaarde vanaf 10 loten opgetrokken tot 50. Andere geïnterviewde actoren in de gemeente verklaren dat er hierdoor amper projecten voorkomen die onder de toepassing vallen en de sociale last dus niet benut wordt.

De toepassingsvoorwaarde van (af) 10 loten of woongelegenheden heeft in grootschalige projecten een groter draagvlak onder de geïnterviewden. Sociale huisvestingsmaatschappijen zien dit als een opportuniteit om het sociaal patrimonium uit te breiden. Ook private ontwikkelaars zijn het idee om sociale woningen in te plannen in een grootschaliger project meer genegen dan in een (exclusief) kleinschalig project. De ruimtelijke context en diversiteit zijn hierbij ruimer en hierdoor achten ze de plaats voor sociale woningen meer opportuun.

De opgelegde normeringen lijken overal, soms na veel gediscussieer, aanvaard te worden. Clichématig zullen private actoren zeggen dat elke norm te hoog is, maar het houdt hen ook niet tegen om

²⁷ Zie lexicon 'Cascadesysteem'.

het project te realiseren. De geïnterviewde sociale actoren geven aan blij te zijn met elke norm die wordt opgelegd. De geïnterviewde publieke actoren hebben een verschillende mening. Sommige geïnterviewde gemeentebesturen passen steeds de maximale normering toe, andere zullen de minimumnormering hanteren. Deze laatste groep van gemeenten doet dit, naar eigen zeggen, vooral omdat ze de private ontwikkelaars niet willen weggagen uit hun gemeente.

5.5.1.2 De toepassingsvoorwaarde van de bouw of herbouw vanaf 50 appartementen

De drempelwaarde van de toepassingsvoorwaarde van (af) 50 appartementen, is, volgens de meeste geïnterviewde sociale en publieke actoren, te hoog. Ze geven aan dat appartementsgebouwen met dit hoge aantal wooneenheden onvoldoende voorkomt. Anderzijds geven de geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen wel toe dat bij deze projecten, indien de norm voldoende hoog is, minder problemen van kleinschaligheid optreden. Wanneer de minimumnorm gehanteerd wordt bij een project van 50 tot 100 appartementen, worden ze wel weer geconfronteerd met dezelfde financiële en beheerproblemen door de kleinschaligheid van het aantal sociale woningen.

Er is tijdens de interviews, in het kader van deze toepassingsvoorwaarde, door publieke actoren vaak aangegeven dat ze het gevoel hebben dat private actoren hun uiterste best doen om net buiten deze toepassingsvoorwaarde te vallen. De geïnterviewde private actoren geven zelf ook aan dat ze, indien het aantal appartementen rond de drempelwaarde van 50 schommelt, het aantal appartementen zullen terugschroeven tot net onder de drempelwaarde.

Tevens vermoeden de geïnterviewde publieke actoren dat er vaak projecten worden opgesplitst om met de deelprojecten onder de drempelwaarde te zitten. De verkavelings- of bouwaanvraag wordt in verschillende fasen aangevraagd, al dan niet door dezelfde of een verwante onderneming. Ze hekelen hierbij de (politieke) onwil van sommige gemeentelijke vergunningverlenende instanties. Zij zouden onvoldoende in het werk stellen om deze praktijken te bannen volgens de geïnterviewden.

5.6 Evaluatie van de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last

Net zoals bovenstaande evaluatie gebeurt deze evaluatie ook mede aan de hand van de uitgevoerde interviews. Aangezien de interviews allemaal plaats vonden op het ogenblik dat de bewuste bepaalde bepalingen nog niet waren vernietigd door het Grondwettelijk Hof wordt er door de geïnterviewde actoren niet verwezen naar de vernietiging door het Grondwettelijk Hof.

Zoals in het begin van het hoofdstuk vermeld, was er voor de vernietiging door het Grondwettelijk Hof, indien een verkavelings- of bouwproject in het toepassingsgebied van één van de bovenvermelde opgelegde normen gelegen was, van rechtswege een sociale last verbonden aan het verkavelings- of bouwproject. Deze sociale last verplichtte de verkavelaar of bouwheer handelingen te stellen opdat het opgelegde percentage sociaal woonaanbod zou worden verwezenlijkt. De vergunningverlenende instantie bepaalde, op basis van het opgelegde percentage, het aantal sociale woningen dat diende verwezenlijkt te worden.

Er waren decretaal vier principiële uitvoeringswijzen vastgelegd ter uitvoering van de sociale last: uitvoering in natura, uitvoering door de verkoop van de voor het vooropgestelde sociaal woonaanbod

vereiste gronden aan een sociale woonorganisatie, uitvoering door verhuring van verwezenlijkte woningen aan een sociaal verhuurkantoor of door een combinatie van de drie vernoemde uitvoeringswijzen.

In principe was het de promotor of de verkavelaar die de uitvoeringswijze koos, dit moest wel gebeuren in samenspraak met de sociale huisvestingsmaatschappij. De gemeente besliste of ze de bijzondere bijdrageregeling toeliet of niet.

Uit de gesprekken met de private actoren kwam naar boven dat, los van een bepaalde uitvoeringswijze, de private actoren voornamelijk problemen hebben met de financiële gevolgen van het verplicht bouwen van sociale woningen in de plaats van woningen voor de private markt. Alle geïnterviewde private actoren geven aan dat ze (1) minder winst, of zelfs verlies, maken op het sociale gedeelte van het project (al valt deze uitspraak uiteraard niet te controleren) en (2) dat door het feit dat er sociale woningen in een project worden gebouwd, het totale project aan waarde inboet.

5.6.1 Evaluatie van de uitvoering in natura

Uit de, hoger in dit hoofdstuk uitgevoerde, analyse van de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last blijkt uit het cijfermateriaal van de VMSW dat in de bestudeerde periode tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 1 project van 14 sociale woningen gerealiseerd²⁸ is in natura. Uit de module vergund sociaal woonaanbod blijkt dat 71 van de in totaal 167 vergunde projecten²⁹ in de bestudeerde periode een project in natura was (zie ook 5.2 Analyse van de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last). Hoewel hieruit blijkt dat een groot aandeel van de projecten waar een sociale last aan verbonden is een uitvoeringswijze in natura kende, geven zowel de geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen als de geïnterviewde private ontwikkelaars in de meeste gevallen aan deze uitvoeringswijze niet te verkiezen.

De geïnterviewde private ontwikkelaars zeggen voornamelijk problemen te hebben met (1) het feit dat ze ook volgens de C-2008 normering³⁰ moeten bouwen. Met deze stelling geven de bewuste ontwikkelaars impliciet toe dat zij volgens lagere kwaliteitsstandaarden wensen te bouwen dan de sociale huisvestingssector. Het bevestigt de bevindingen uit eerder onderzoek dat de normering van de sociale woningbouwsector gemiddeld genomen, ook in het verleden, een kwalitatief woningbestand heeft opgeleverd (Heylen et al., 2007).

Daarnaast halen de geïnterviewde ontwikkelaars aan (2) dat ze dezelfde prijsplafonds moeten hanteren bij de verkoop van de sociale koopwoningen en (3) dat deze koopwoningen verkocht worden door/via de sociale huisvestingsmaatschappijen waarbij er geen gegarandeerde afname is. Een geïnterviewde private ontwikkelaar vreest hieromtrent dat de sociale huisvestingsmaatschappij voorrang geeft aan haar eigen te verkopen woningen. Ook geven (4) de geïnterviewde private ontwikkelaars aan andere (financierings)methoden, zoals bij een CBO-project³¹, interessanter te vinden dan de methode en financiering die aan de uitvoeringswijze in natura zijn verbonden.

De geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen zijn wel verbaasd over de kritiek van de geïnterviewde private ontwikkelaars dat het bouwen volgens de C-2008 normering een probleem is. Ze

²⁸ Een project is als gerealiseerd beschouwd wanneer deelattest 3 (zie lexicon) is afgeleverd door de VMSW.

²⁹ Een project is als vergund beschouwd wanneer de gemeente een verkavelings- of bouwvergunning heeft afgeleverd.

³⁰ C2008 Concepten voor sociale woningbouw, VMSW, 2008.

³¹ Zie lexicon 'CBO-project'.

menen dat dit geen probleem zou mogen vormen en hebben het gevoel dat er weldegelijk private ontwikkelaars zijn, voornamelijk de grote spelers in de markt, die ook voor hun andere projecten volgens deze normering bouwen.

De reden die werd aangehaald door de geïnterviewde private ontwikkelaars over het feit dat ze dezelfde prijsplafonds moeten hanteren bij de verkoop van sociale koopwoningen, maakt, zo geven ze zelf aan, dat ze de grond aan een bepaalde prijs aankopen, maar dat ze deze aankoopprijs maar voor 75% van de venale waarde mogen doorrekenen bij de verkoop. Dit vinden de geïnterviewde private ontwikkelaars onaanvaardbaar. Een geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappij suggereert hierbij dat men naar een meer marktconform systeem zou moeten gaan. Dan zullen, volgens deze geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappij de private actoren wel meer in natura realiseren.

Het probleem dat er geen gegarandeerde afname is bij de sociale koopwoningen die door de private ontwikkelaar worden gerealiseerd in natura, wordt beaamd door de meeste geïnterviewde sociale actoren en IGS-coördinatoren. Zij vinden dit ook een behoorlijk risico voor de private ontwikkelaar en een reden om, als private ontwikkelaar, niet te kiezen voor deze uitvoeringswijze.

Enkele geïnterviewde private ontwikkelaars geven aan wel voorstander te zijn van de uitvoeringswijze in natura om, als voornaamste reden, zo te garanderen dat er architecturaal geen zichtbaar verschil is tussen de sociale woningen en de andere woningen in hun bouwproject.

De geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen zijn deze uitvoeringswijze in natura soms wel en soms niet genegen. Bij een klein aantal sociale woningen, zowel huur- als koopwoningen, verkiezen de sociale huisvestingsmaatschappijen een uitvoering in natura (zie ook 5.5.1.1 De toepassingsvoorwaarde vanaf 10 loten in een verkaveling of 10 woongelegenheden in een groepswoningbouwproject).

Bij een groter aantal woningen vinden sociale huisvestingsmaatschappijen deze uitvoeringswijze minder interessant en verkiezen ze om de woningen zelf te bouwen. De sociale huisvestingsmaatschappijen willen voornamelijk sociale huurwoningen zelf bouwen omdat zij, na de realisatie, verantwoordelijk zijn voor het beheer van de woningen. Een sterk versnipperd patrimonium drijft de beheerskosten te sterk de hoogte in volgens de geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen. Indien ze de werf en de bouw van de woningen niet zelf opgevolgd hebben, geven ze aan dat de mogelijke gebreken hun onbekend zijn. Ook vinden de geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen het vervelend dat de private ontwikkelaar geen of pas zeer laat overleg met hen pleegt over de typologie en de afwerkingsgraad van de sociale woningen. Zo kunnen ze niet garanderen dat de typologie afgestemd is op hun wachtlijst.

Bij sociale koopwoningen klagen de geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen dat, bij deze uitvoeringswijze, hun rol beperkt is tot deze van makelaar.

De meeste geïnterviewde gemeenten zijn voorstander van de uitvoering in natura. Dit geeft, volgens hen, architecturaal de minste zichtbare verschillen tussen de sociale en private woningen. De gemeenten omschrijven deze methode ook als de eenvoudigste en snelste.

5.6.2 Evaluatie van de uitvoering door de verkoop van de voor het vooropgestelde sociaal woonaanbod vereiste gronden aan een sociale woonorganisatie

Uit de, hoger in dit hoofdstuk uitgevoerde, analyse van de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last blijkt uit het cijfermateriaal van de VMSW dat in de bestudeerde periode tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 9 projecten met een totale oppervlakte van 1,1 ha gerealiseerd zijn door de verkoop van gronden.³² Uit de module vergund sociaal woonaanbod blijkt dat 65 van de in totaal 167 vergunde projecten in de bestudeerde periode een project door de verkoop van gronden waren (zie ook 5.2 Analyse van de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last). De geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen geven aan dat, in de meeste gevallen, deze uitvoeringswijze hun voorkeur verkiest. Daarnaast geloven de geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen en gemeenten dat ook de private actoren deze uitvoeringswijze verkiezen. De geïnterviewde private actoren geven dit niet aan, zij zeggen het project per project te bestuderen en te bepalen.

Wanneer de opgelegde norm voor een sociale last boven de 5-10 wooneenheden zorgt, verkiezen de meeste geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen deze uitvoeringswijze (zie ook 5.5.1.1 De toepassingsvoorwaarde vanaf 10 loten in een verkaveling of 10 woongelegenheden in een groeps-woningbouwproject). In het geval van huurwoningen bouwen de geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen liever zelf omdat zij, na de realisatie, verantwoordelijk zijn voor het beheer van de woningen. Bij deze uitvoeringswijze kunnen ze de werf en de bouw van de woningen zelf opvolgen en kennen ze eventuele mogelijke gebreken. Ook geven de geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen aan dat ze, bij deze uitvoeringswijze, de huur- en koopwoningen naar hun eigen kwaliteitsnormen kunnen bouwen en dat ze vrij zijn de afwerkingsgraad en de typologie te bepalen. Ze menen ook over meer ervaring en deskundigheid te beschikken dan de private actoren om deze projecten op een kwaliteitsvolle manier te realiseren.

De geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen denken dat ook private actoren deze uitvoeringswijze verkiezen omdat volgens hen (1) deze uitvoeringswijze voor een vroege, welgekomen kapitaalinjectie zorgt in het private project en/of (2) omdat bij de uitvoering in natura nog te veel struikelblokken zijn (o.a. subsidiëringen, infrastructuur, openbare aanbestedingen, C2008-normen). Ook een geïnterviewde gemeente denkt dat private actoren deze uitvoeringswijze verkiezen omdat dit volgens hen voor de private actoren financieel de meest gunstige uitvoeringswijze is.

Er blijkt uit de interviews dat er, omtrent deze uitvoeringswijze, een aantal punten van discussie zijn tussen de sociale huisvestingsmaatschappijen en de private actoren. (1) Er is regelmatig discussie over de kwaliteit en de ligging van de gronden van de verkaveling die wordt doorgegeven aan de sociale huisvestingsmaatschappijen. (2) Ook de prijs van de gronden en (3) het feit of de gronden uitgerust of niet-uitgerust mogen/moeten verkocht worden, zijn punten van discussie. De geïnterviewde gemeenten en IGS-coördinatoren geven aan dat het van cruciaal belang is dat beide partijen op tijd en respectvol rond de tafel zitten. Een geïnterviewde IGS-coördinator is er van overtuigd dat, indien beide partijen een grondige discussie voeren, luisteren naar elkaars argumenten en rekening houden met die argumentatie, de discussiepunten vaak kunnen worden weggewerkt.

³² Een project is als gerealiseerd beschouwd wanneer de verkoopakte aan VMSW is bezorgd.

Het eerste, en meest besproken, discussiepunt gaat over de kwaliteit en de ligging van de gronden die worden aangeboden aan de sociale huisvestingsmaatschappijen.

De stelling dat dit steeds de minst waardevolle gronden zijn, wordt door enkele geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen ontkend. Alle geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen geven aan dat ze niet de beste gronden krijgen, maar niet alle geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen vinden dat ze ook altijd, na een gesprek met de private ontwikkelaar, de slechtste gronden krijgen aangeboden. Ze vertellen dat het soms percelen zijn in een uithoek van de verkaveling met kleine, moeilijk te ontwikkelen vormen, maar dat het soms ook betere percelen betreft. Ze menen dat er private ontwikkelaars zijn die open staan voor een gesprek met de sociale huisvestingsmaatschappijen en die willen nadenken over de inplanting en integratie van de sociale woningen. Een geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappij gelooft dat daar dan mooie projecten uit kunnen voortvloeien. Ook een geïnterviewde private ontwikkelaar gaf dit aan. Hij vertelde dat de meeste ontwikkelaars eerst een voorontwerp maken om te kijken waar op de site grotere eenheden het best tot hun recht komen en waar er dus meer geconcentreerd kan gebouwd worden. Er zou hierbij dan ook gekeken worden naar de beste locatie voor sociale woningbouw. De ontwikkelaar gaf aan dat er over nagedacht wordt welke gronden ze doorgeven, de sociale woningen worden hierbij niet zomaar ergens ingeplant volgens hem.

Andere geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen menen dat verkavelaars niet veel nadenken over waar ze de sociale woningen willen inplanten en dat ze steeds de slechtste percelen krijgen aangeboden. Ze betreuren dat er soms geen overleg is met de private ontwikkelaar en dat ze de slechtste percelen in de uithoek van de verkaveling krijgen.

Sommige geïnterviewde gemeenten zien het als hun taak om toe te zien op de kwaliteit van de aangeboden gronden. Ze zien het als invulling van hun regierol om in te grijpen en tot een compromis te komen indien er een ernstig (kwaliteits)probleem is. Andere geïnterviewde gemeenten vinden dat dit een zaak is tussen private ontwikkelaar en sociale huisvestingsmaatschappij en dat hun taak beperkt blijft tot het opleggen van een norm³³ en de sociale last. Ook een geïnterviewde decentrale dienst van Wonen-Vlaanderen meent dat de gemeenten zich niet te veel moeten moeien in deze discussie.

Een tweede punt waar de geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen en private ontwikkelaars het vaak over oneens zijn, is de prijs die gevraagd wordt voor de gronden. Het decreet geeft aan dat de verkoopprijs wordt vastgesteld op het bedrag geraamd door een ontvanger van registratie en domeinen, een commissaris van het comité tot aankoop of een landmeter-expert. De schattingsprijs is gelijk aan de venale waarde van het goed, zonder rekening te houden met de gevolgen van de sociale last (zie Grond- en Pandendecreet artikel 4.1.25). Een probleem dat hierbij wordt aangekaart door de geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen is dat (1) deze schattingsprijs gemiddeld hoger is dan de prijs die zij doorgaans/regulier spenderen om gronden te verwerven en (2) dat de schattingsprijs regelmatig zelfs boven het prijsplafond ligt dat sociale huisvestingsmaatschappijen, binnen het subsidiëringssysteem van de VMSW, mogen spenderen aan de grond. Alles boven het prijsplafond moeten de sociale huisvestingsmaatschappijen marktconform lenen of zelf betalen. Verschillende geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen geven aan niet over de financiële middelen te beschikken om dit te doen. Uitzonderlijk kunnen ze eens boven het prijsplafond gaan, maar ze menen dit niet altijd te kunnen doen wanneer gronden in het kader van de sociale last worden aangeboden. De geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen geven ook aan dat ze trachten te onderhandelen om niet deze schattingsprijs te moeten betalen, maar door het feit dat de

³³ Zie lexicon 'Opgelegde normen'.

verkoopprijs decretaal is vastgelegd, staan ze vaak machteloos. Anderzijds stelt een koepelvereniging van private actoren dat de meeste private ontwikkelaars de gronden wel moeten verkopen aan de decretaal vastgelegde schattingsprijs om het rendement van het private project niet in het gedrang te brengen.

Een laatste punt van discussie dat naar boven kwam uit de interviews, gerelateerd aan de discussie over de prijs van de gronden, is de discussie of de gronden uitgerust of niet-uitgerust moeten of mogen worden verkocht. Twee geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen menen dat de gronden niet-uitgerust moeten worden verkocht aan de schattingsprijs van niet-uitgeruste gronden. Ze zijn het dan ook zeer oneens met de praktijken waarbij gronden uitgerust aan de schattingsprijs van uitgeruste gronden worden verkocht.

Andere geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen geven aan er geen probleem mee te hebben dat de gronden uitgerust worden verkocht. Ze geven toe dat het in principe voordeliger is om niet-uitgeruste gronden te kopen, maar de inspanning en de return zijn niet in evenwicht volgens hen.

Een geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappij geeft zelfs aan dat het vroeger voordeliger was voor een sociale huisvestingsmaatschappij om uitgeruste gronden te kopen. De sociale huisvestingsmaatschappijen konden genieten van een verwervingssubsidie voor uitgeruste grond en de gronden werden sneller uitgerust. Wanneer een sociale huisvestingsmaatschappij een subsidiedossier voor infrastructuur moet aanvragen zorgt dat, volgens de geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappij, voor een vertraging die tot 3 jaar kan oplopen. Sinds de introductie van het Procedurebesluit Wonen van 25 oktober 2013 meent dezelfde sociale huisvestingsmaatschappij dat het voor de sociale huisvestingsmaatschappijen wel interessanter is om niet-uitgeruste grond zonder verwervingssubsidie aan te kopen en een subsidiedossier voor infrastructuur in te dienen.

Een geïnterviewde decentrale dienst van Wonen-Vlaanderen vat vier redenen samen waarom gronden worden geweigerd door de sociale huisvestingsmaatschappijen: (1) wanneer de gronden te duur zijn, (2) wanneer gronden van te slechte kwaliteit zijn, (3) wanneer de opgelegde norm een te kleine sociale last genereert en (4) wanneer de grond te klein is om het vooropgestelde sociaal woonaanbod te kunnen realiseren.

In het geval dat de sociale huisvestingsmaatschappijen de gronden weigeren worden ze via het cascadesysteem eerst aangeboden aan een andere sociale woonorganisatie en indien deze ook niet bereid is de gronden over te nemen, worden de gronden aangeboden aan de VMSW. De VMSW is gehouden tot aankoop na een termijn van vier maanden na de eerste aanbieding.

De geïnterviewde publieke en sociale actoren vinden allemaal dat er, door deze uitvoeringswijze, een vergroting is gekomen van de bouw mogelijkheden voor de sociale huisvestingsmaatschappijen. Daar waar de sociale huisvestingsmaatschappijen vroeger op zoek moesten gaan naar gronden, worden ze hen nu aangeboden. Er wordt door de geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen erkend dat er, met deze uitvoeringswijze, projecten worden gerealiseerd door de sociale huisvestingsmaatschappijen die er anders nooit gekomen zouden zijn.

5.6.3 Evaluatie van de uitvoering door verhuring van verwezenlijke woningen aan een sociaal verhuurkantoor (SVK)

Uit de, hoger in dit hoofdstuk uitgevoerde, analyse van de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last blijkt uit het cijfermateriaal van de VMSW dat in de bestudeerde periode tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 geen enkele maal de sociale last werd uitgevoerd door verhuring van verwezenlijke woningen aan een sociaal verhuurkantoor. Uit de module vergund sociaal woonaanbod blijkt dat 9 van de in totaal 167 vergunde projecten in de bestudeerde periode een uitvoeringswijze door de verhuur van woningen aan een sociaal verhuurkantoor betreft (zie ook 5.2 Analyse van de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last). In totaal gaat het om 19 woningen. Uit het cijfermateriaal blijkt dat deze de minst gebruikte uitvoeringswijze is en ook de geïnterviewde actoren gaven aan dat dit een weinig populaire uitvoeringswijze is.

De eerste en voornaamste reden voor de beperkte populariteit van deze uitvoeringswijze is, zowel volgens geïnterviewde IGS-coördinatoren als publieke en sociale actoren, de onbekendheid van de sociale verhuurkantoren. Een geïnterviewd sociaal verhuurkantoor onderstreepte deze onbekendheid door aan te geven dat in sommige gemeenten de gemeentelijke ambtenaren zelfs niet weten dat deze uitvoeringswijze van de sociale last bestaat.

Toch hebben, anderzijds, al deze geïnterviewde actoren het gevoel dat de algemene bekendheid van de sociale verhuurkantoren in Vlaanderen toeneemt. Voornamelijk de inspanningen die worden geleverd door de IGS-projecten, al dan niet in samenwerking met de betrokken gemeenten, zorgen voor deze groeiende bekendheid.

De geïnterviewde private actoren vinden deze uitvoeringswijze weinig interessant. (1) Deze bouwprojecten vallen immers niet onder de 6% BTW-regeling. Een IGS-coördinator en een sociaal verhuurkantoor gaven aan dat het hierdoor voor private ontwikkelaars 15% duurder is om deze woningen te realiseren ten opzichte van de woningen die ze realiseren in natura. Ook speelt, zoals aangegeven door de geïnterviewde private actoren zelf, (2) het feit dat ze het niet als hun kerntaak beschouwen om woningen in eigendom te houden na de realisatie, (3) het feit dat de huurprijs die de sociale verhuurkantoren betalen een stuk onder de huurprijs ligt die men voor de woning zou krijgen op de private markt en (4) het feit dat het meteen een contract is van 27 jaar.

Ook een geïnterviewd sociaal verhuurkantoor was geen voorstander van deze uitvoeringswijze door de lange looptijd van het contract. Hij maakte zich zorgen over het feit of de eigenaar van de panden wel zijn verantwoordelijkheid zou dragen bij renovatie- en herstellingswerken in de loop van de periode. Andere geïnterviewde sociale verhuurkantoren zien deze uitvoeringswijze wel als een grote opportuniteit, voornamelijk om hun huurders over een lange periode woonzekerheid te kunnen bieden.

Deze uitvoeringswijze is ook populair bij enkele geïnterviewde gemeenten en sociale huisvestingsmaatschappijen wanneer de opgelegde norm een beperkte sociale last genereert. De geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen vinden het problematisch dat ze, bij uitvoering van deze kleine sociale lasten, een versnipperd huurpatrimonium zouden moeten beheren en in deze gevallen vinden ze deze uitvoeringswijze een goed alternatief. Enkele geïnterviewde gemeenten gaven aan deze uitvoeringswijze naar voor te schuiven wanneer er een beperkt aantal te realiseren sociale woningen voortvloeit uit de sociale last.

De geïnterviewde sociale verhuurkantoren geven aan dat ze dit merken en dat ze recentelijk meer en meer worden gecontacteerd door private ontwikkelaars en investeerders. Veel van de geïnterviewde sociale verhuurkantoren denken wel dat er zelden een effectief project uit zal voortvloeien.

5.6.4 Evaluatie van de bijzondere bijdrageregeling

Uit de hoger in dit hoofdstuk uitgevoerde analyse van de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last blijkt uit de module vergund sociaal woonaanbod dat de bijzondere bijdrageregeling in de periode tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 voor 15 projecten aanvaard is (zie ook 5.2 Analyse van de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last). De berekening om hoeveel woningen dit gaat, kon niet gemaakt worden. Hieruit kunnen we afleiden dat de bijzondere bijdrage weinig wordt aanvaard door de gemeenten.

De meeste geïnterviewde gemeenten geven ook aan deze toepassing van de bijzondere bijdrage in zoveel mogelijk gevallen te weigeren. Ze vinden dat de verkavelaars hun verantwoordelijkheid ter realisatie van het bindend sociaal objectief (BSO) moeten opnemen en weigeren hierdoor de bijdrage. Met 50 000 euro kan de gemeente immers geen andere sociale woning bouwen of aankopen. Soms zien de geïnterviewde gemeenten zich wel genoodzaakt de bijzondere bijdrage te aanvaarden. Een geïnterviewde gemeente gaf aan de bijdrage al eens aanvaard te hebben voor twee woningen doordat er net twee sociale woningen te weinig konden worden ingepast in het project. Een andere geïnterviewde gemeente gaf aan de bijdrage aanvaard te hebben in een woonparkgebied. Ook een geïnterviewde decentrale dienst van Wonen-Vlaanderen meldde dat in woonparkgebieden de bijzondere bijdrage wordt aanvaard in hun provincie.

Eén van de geïnterviewde gemeenten lijkt meer gewonnen voor de bijzondere bijdrage. Deze redeneert dat de bouwprojecten toch sneller zouden vooruit gegaan zijn moesten ze voor het sociale gedeelte de bijzondere bijdrage aanvaard hebben. Ook een geïnterviewde decentrale dienst van Wonen-Vlaanderen gaf aan dat er gemeenten zijn die bijna altijd de bijzondere bijdrage aanvaarden.

Indien de bijzondere bijdrage aanvaard wordt, is de vraag wat men met dit bedrag wil en/of kan verwezenlijken.

De geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen geven aan vragende partij te zijn (1) om het geld in te zetten in projecten waar het hen net niet lukt om financieel rond te komen of (2) om het bedrag in te zetten voor crisisopvang.

Een geïnterviewd sociaal verhuurkantoor suggereerde om het geld in te zetten als premie voor de woningen die verhuurd worden via de sociale verhuurkantoren. Ook verschillende geïnterviewde IGS-coördinatoren waren dit idee genegen.

De geïnterviewde gemeenten hebben tevens een aantal ideeën om het bekomen bedrag aan te besteden. Zij stellen voor om het geld in te zetten als (1) een soort van bouwpremie op gronden uit het register van de onbebouwde percelen, (2) als een renovatiepremie voor oudere woningen of (3) als verhuurpremie voor woningen die verhuurd worden via de sociale verhuurkantoren. Ook stelt een gemeente voor om (4) het geld meteen over te maken aan de sociale huisvestingsmaatschappijen die actief zijn in de gemeente. Een enkele gemeente vindt dat het bedrag ook voor andere doeleinden, dan louter het woonbeleid, zou moeten kunnen worden ingezet. Dit laatste is decretaal niet toegestaan.

De bijzondere bijdrage kan op weinig bijval rekenen bij de geïnterviewde projectontwikkelaars. Het bedrag is onaanvaardbaar volgens hen. Het overstijgt volgens hen de marge die ze op één woonentiteit hebben ongeacht het een appartement of woning is.

Een geïnterviewde decentrale dienst van Wonen-Vlaanderen gaat hier niet mee akkoord. Zij vinden zelfs dat het bedrag zou moeten verhoogd worden. Zij suggereren om de grondwaarde van het perceel te vragen als waarborg. Zo is de realisatie van het sociaal woonaanbod gegarandeerd volgens hen.

5.7 Administratieve verplichtingen bij de invulling en uitvoering van de sociale last

De vraag of er meer administratieve last is bijgekomen door het inwerking treden van het decreet Grond- en Pandenbeleid, en meer specifiek door de sociale lastenregeling, brengt de meeste geïnterviewde woonactoren tot een algemene misnoegdheid over de toenemende administratieve lasten op alle gebieden. Er wordt een aantal keer geopperd, zowel door de gemeentelijke administratie als door een IGS-coördinator, dat er voor administratieve zaken zou moeten kunnen worden samengewerkt op een bovenlokaal niveau. Hierbij wordt het schaalniveau van de IGS-projecten als voorbeeld genoemd.

Over de administratieve last, wat specifiek het bindend sociaal objectief (BSO), de opgelegde normen en de sociale last betreft, halen de geïnterviewde gemeenten aan dat (1) de verhoogde interdisciplinaire samenwerking binnen de gemeentelijke diensten voor extra werk zorgt en dat (2) ook de verplichtingen verbonden aan de voortgangstoets 2012 voor veel werk hebben gezorgd. Vooral het ingeven van de vergunningen in de module vergund sociaal woonaanbod werd als belastend ervaren door de geïnterviewde gemeenten.

De geïnterviewde sociale huisvestingsmaatschappijen vertellen dat vooral het lokaal woonoverleg een enorme tijdsinvestering vraagt van hen. Zowel de vergaderingen als het voorbereidende werk voor de vergadering zijn tijdrovend.

De opstart, opvolging en uitvoering van de sociale bouwprojecten verschilt weinig voor projecten binnen het kader van de sociale last versus projecten daarbuiten. Enkel (1) het overleg met de private ontwikkelaar, zowel bij de uitvoeringswijze in natura als via de verkoop van gronden, en (2) het aanvragen en doornemen van de schattingsverslagen van de gronden via de uitvoeringswijze van de verkoop van gronden, vraagt wat extra werk van de sociale huisvestingsmaatschappijen, maar dit wordt niet als zwaar of problematisch ervaren door de sociale huisvestingsmaatschappijen.

Een sociale huisvestingsmaatschappij meent dat de extra administratieve last voor private ontwikkelaars wel groot is indien ze in natura realiseren. Deze uitvoeringswijze eist van hen dat ze via het systeem van de deelattesten van de VMSW³⁴ bouwen en dat is, volgens de sociale huisvestingsmaatschappij, niet eenvoudig voor de private ontwikkelaars. Ook de geïnterviewde private ontwikkelaars geven dit aan. Hiernaast vertellen zij ook dat de onderhandelingen met de sociale huisvestingsmaatschappijen voor extra werk zorgen. Ze stellen zich de vraag wie al dat extra werk gaat blijven betalen.

³⁴ Zie lexicon 'deelattesten VMSW'.

5.8 De leesbaarheid en interpretatie van het decreet Grond- en Pandenbeleid

Bijna alle geïnterviewde actoren zijn het er over eens dat er een groot probleem is met de leesbaarheid van het decreet Grond- en Pandenbeleid. Veel geïnterviewde actoren, voornamelijk gemeentelijke en sociale actoren, geven aan dat ze het een zeer complex decreet vinden. Ze voelen aan dat bepaalde stukken open staan voor interpretatie en dat private actoren er, soms via juristen, alles aan doen om de situatie naar hun hand te zetten. Dit zorgt volgens hen soms voor eindeloze discussies over de exacte berekening van de sociale last en voor misbruiken aangaande het cascadesysteem.

Bij gemengde woonprojecten van woningen én appartementen is het voor de geïnterviewde gemeenten vaak onduidelijk met welke drempelwaarden van welk toepassingsgebied er gewerkt moet worden. Ook geven de geïnterviewde gemeenten aan dat er onduidelijkheid is over de definiëring van appartementen, groepswoonbouw of studentenwoningen.

Een ander element dat als onduidelijk wordt omschreven door de geïnterviewde gemeenten is de kwestie van de woonuitbreidingsgebieden. Ze geven aan niet te weten wanneer, en onder welke voorwaarden en verhoudingen, er wel of niet mag gebouwd worden in woonuitbreidingsgebied (zie ook 5.9 Verduidelijking omtrent de woonuitbreidingsgebieden).

Enkele geïnterviewde actoren menen dat de geest van het decreet Grond- en Pandenbeleid wel duidelijk is. Ze zijn ervan overtuigd dat mensen die achterpoortjes zoeken, die ook altijd zullen vinden, ook als het decreet strikter zou uitgeschreven zijn.

Bij de start van het decreet Grond- en Pandenbeleid zijn er verschillende infovergaderingen georganiseerd voor de betrokken actoren. Voor verdere verduidelijking van het decreet konden/kunnen de woonactoren terecht bij Wonen-Vlaanderen, de VVSG of de VMSW. Ook de medewerkers van de IGS-projecten worden regelmatig gecontacteerd met vragen over de inhoud van het decreet. De geïnterviewde decentrale diensten van Wonen-Vlaanderen benadrukken dat het de verantwoordelijkheid van de gemeenten is om bij onduidelijkheden of twijfel hen te contacteren. Ze merken dat gemeenten dit soms onvoldoende of niet doen. De geïnterviewde gemeenten, daarentegen, geven aan dat ze vaak geen duidelijk antwoord krijgen op hun vraag.

De Oost-Vlaamse decentrale dienst van Wonen-Vlaanderen verzamelt, sinds het in voege treden van het decreet, o.a. de vragen die alle betrokken actoren stellen in verband met boek 4 van het Grond- en Pandendecreet. Tabel 12 geeft een overzicht van het aantal gestelde vragen in verband met het bindend sociaal objectief (BSO), de instrumenten, de opgelegde normen en de sociale last. De tabel toont een explosie van het aantal vragen in 2012, het ogenblik dat gemeenten geconfronteerd werden met de evaluatie van de voortgangstoets 2012. Dit bewijst dat de voortgangstoets 2012 inderdaad de gemeenten heeft aanzet om actief met het bindend sociaal objectief (BSO) en de invulling van de sociale last bezig te zijn. In 2011 werden de meeste vragen gesteld over het bepalen van de sociale last, de uitvoeringswijzen van de sociale last en het leegstandsregister. In 2012 gingen de meeste vragen over het bepalen van de sociale last, de telling van het bindend sociaal objectief (BSO) en het leegstandsregister.

Tabel 12 Overzicht gestelde vragen in verband met boek 4 van het Grond- en Pandendecreet in 2011 en 2012

Onderwerp	2011		2012	
	Absoluut	Relatief (in %)	Absoluut	Relatief (in %)
Leegstand	25	15	231	20
Onbebouwde percelen	0	0	10	1
BSO tellen	19	11	280	24
Actieprogramma	7	4	40	3
GRSW	3	2	54	5
Bepalen last	80	47	356	31
Uitvoering van de sociale last	37	21	176	16
Totaal	171	100	1147	100

Bron: Decentrale dienst van Oost-Vlaanderen

5.9 Verduidelijking omtrent de woonuitbreidingsgebieden

Woonuitbreidingsgebieden zijn reservezones van het woongebied en een instrument tot het voeren van een woonbeleid. Ze zijn in eerste instantie bedoeld voor groepswoningbouw, tenzij de overheid anders beslist. Een gemeente kan een woonuitbreidingsgebied omzetten naar woongebied door middel van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg, voor zover een toelichtingsnota een beleidsvisie op het gemeentelijk woonbeleid insluit of naar een bestaande beleidsvisie verwijst.

De omzendbrief RO/2002/03: een doordacht ruimtelijk beleid vereist dat het ontwikkelen van woonuitbreidingsgebieden in de gemeente wordt gekaderd in het gemeentelijk beleid. Daarbij blijft het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen de bredere basis vormen voor het voeren van een kwalitatief ruimtelijk woonaanbodbeleid. Dit betekent dat de 60/40 verhouding van bijkomende woningen tussen het stedelijk gebied en het buitengebied op Vlaams niveau bewaakt blijft ter vrijwaring van het buitengebied.

Er kan tot de ontwikkeling van een woonuitbreidingsgebied worden beslist (vooruitlopend op het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan) zónder dat daartoe een gemeentelijke woonbehoeftestudie of een principieel akkoord (priak) vereist is in het kader van een goedgekeurd Bijzonder plan van aanleg, een goedgekeurde verkavelingsvergunning of een verleende stedenbouwkundige vergunning. Het verkrijgen van een principieel akkoord is wel nodig in de gebieden waar nog geen overheidsbeslissing met betrekking tot de ontwikkeling werd genomen.

Ontwikkeling van een woonuitbreidingsgebied zonder woonbehoeftestudie kan onder volgende voorwaarden:

- planologische criteria: de ontwikkeling is inbreidingsgericht en/of kernversterkend;
- de ontwikkeling wordt gerealiseerd binnen de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen;
- geen interferentie met andere regelgeving;
- flankerende maatregelen rond een gezonde mix van normale kavels, sociale kavels, en/of sociale huur- en koopwoningen;
- het voorkomen op de atlas van de vrij te ontwikkelen woonuitbreidingsgebieden (als ze voldoen aan de eerste drie voorwaarden).

Hoewel het inrichtingsbesluit (KB van 28 december 1972) duidelijk stelde dat woonuitbreidingsgebieden bestemd zijn voor groepswoningbouw, legden omzendbrieven talrijke bijkomende voorwaarden op. Het decreet Grond- en Pandenbeleid heeft de verdienste om de randvoorwaarden voor de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebieden een decretale basis te geven.

In de eerste plaats bepaalt het decreet Grond- en Pandenbeleid dat een sociale woonorganisatie³⁵ zonder meer woonuitbreidingsgebieden kan ontwikkelen wanneer aan volgende voorwaarden is voldaan: (1) de gronden zijn niet gelegen in een overstromingsgebied en het project doorstaat de watertoets, (2) de gronden palen aan woongebied, al dan niet met landelijk karakter (of aan een reeds ontwikkeld deel van een woonuitbreidingsgebied), (3) de gronden worden niet belast door een bouwverbod ingevolge het decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen, (4) het aangevraagde vormt geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale habitat- of vogelbeschermingszone, of komt ondanks het sociaal karakter van de geplande activiteit niet in aanmerking voor een afwijking, vermeld in artikel 36ter, par. 5, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, (5) de inrichtingsaspecten van het bouw- of verkavelingsproject zijn in overeenstemming met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening.

Wie niet onder de noemer van sociale woonorganisatie valt, dient de facto over een principieel akkoord van de deputatie te beschikken.

Aanvankelijk hebben verschillende ontwikkelaars getracht de procedure van het principieel akkoord te omzeilen door samen te werken met een sociale woonorganisatie, zodat ze voor het volledige project (ook voor het niet sociale gedeelte) geen principieel akkoord behoeften. Deze mogelijkheid werd uitgesloten door het decreet van 23 december 2011 houdende de wijziging van diverse bepalingen van het decreet Grond- en Pandenbeleid.

³⁵ Volgende organisaties worden als sociale woonorganisatie beschouwd volgens de Vlaamse Wooncode: de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, een sociale huisvestingsmaatschappij, het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen, een sociaal verhuurkantoor of een huurdersorganisatie.

6. Conclusies en beleidsaanbevelingen

Zowel in het decreet Grond- en Pandenbeleid als in het regeerakkoord 2009-2014 van de Vlaamse regering, is er sprake van het inrichten van een voortgangsrapportage die aangeeft welke realisaties kunnen bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen voor het sociale woonaanbod. De periode die geanalyseerd wordt in de voortgangsrapportage loopt van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2011.

Dit onderzoek en voorliggend rapport voeren, als onderdeel van deze voortgangsreportage, een wetenschappelijke evaluatie uit van de doelstellingen en instrumenten verbonden aan de algemene doelstelling van het Grond- en Pandendecreet, namelijk het uitbreiden en geografisch spreiden van het sociaal woonaanbod.

Gezien het tijdstip van evaluatie, namelijk in het najaar van 2013 slechts 4 jaar na het inwerking treden van het decreet Grond- en Pandenbeleid, en het beperkte tijds kader van 6 maanden voor de wetenschappelijke evaluatie, is een volledige evaluatie van de doelstellingen en daaraan verbonden beleidsinstrumenten in al hun aspecten niet mogelijk. Daarom evalueert dit rapport enkele aspecten van de algemene operationele doelstelling en de drie operationele subdoelstellingen met de daaraan verbonden beleidsinstrumenten (zie ook figuur 1). De analyse en conclusies beperken zich hoofdzakelijk tot de evaluatie van het doelbereik en de output van de verschillende bestudeerde beleidsinstrumenten en de hieraan verbonden operationele subdoelstellingen. Op basis daarvan kunnen niettemin ook enkele beleidsaanbevelingen geformuleerd worden over het realiseren of 'borgen' van het sociaal woonaanbod en de praktische bijsturing van de beleidsinstrumenten op dat vlak.

De algemene operationele doelstelling die geëvalueerd wordt is deze om het sociaal woonaanbod uit te breiden en geografisch te spreiden. De eerste operationele subdoelstelling (I) stelt dat elke gemeente een bindend sociaal objectief dient te verwezenlijken. Hiervoor moeten x aantal sociale woningen gerealiseerd worden op het grondgebied van de gemeente (zie bijlage 1 voor de aantallen per gemeente). Het beleidsinstrument dat verbonden is aan deze doelstelling is het instrument van het bindend sociaal objectief. De tweede operationele doelstelling (II) is deze waarbij elke gemeente moet trachten de publieke, semipublieke en private gronden te activeren en de ontwikkeling van het lokaal woonbeleid dient te stimuleren om het betaalbaar woonaanbod uit te breiden. Hiervoor werden de verschillende instrumenten en tools ontwikkeld. De laatste operationele subdoelstelling (III) die geëvalueerd wordt stelt dat elke gemeente moet trachten gemengde ontwikkelingen te realiseren en private actoren te betrekken bij het lokaal woonbeleid. Hiervoor werden het beleidsinstrument van de opgelegde normen en de sociale last ontwikkeld.

Op 7 november 2013 vernietigde Het Grondwettelijk Hof in twee arresten een aantal bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het Grond- en Pandenbeleid. In het tweede arrest vernietigde het Hof de regeling inzake de sociale lasten en een aantal andere bepalingen die onlosmakelijk verbonden zijn met de socialelastenregeling. Meer in het bijzonder worden de bepalingen vernietigd inzake de gewestelijke en gemeentelijke normen sociaal woonaanbod, de normen sociaal woonaanbod in plangebied en de gebiedsspecifieke typebepaling voor RUP's waarin werd voorzien in een sociaal woonaanbod.

Deze vernietiging vond plaats tijdens de afrondende fase van deze wetenschappelijke evaluatie, zodat het onderzoek op dit vlak het karakter krijgt van een ex-post evaluatie. De impact van deze vernietiging, en de mogelijke alternatieve regelingen die uitgewerkt zouden worden, werden in voorliggend rapport tot nu toe niet behandeld. Op het einde van dit hoofdstuk doen we echter wel enkele suggesties die mogelijks relevant zijn in het kader van de zoektocht naar andere wettelijke mogelijkheden om een sociale last in te voeren.

6.1 Evaluatie van de algemene operationele doelstelling: het uitbreiden en geografisch spreiden van het sociaal woonaanbod

6.1.1 Evaluatie van het doelbereik

Het doel om een gelijkmatige geografische spreiding van het sociaal huuraanbod over Vlaanderen te realiseren is op dit ogenblik nog niet behaald. Vooral ten oosten van Antwerpen, in quasi de volledige provincie Vlaams-Brabant en in het zuiden van de provincie Oost-Vlaanderen tekenen zich lage(re) percentages sociale huurwoningen op ten opzichte van het aantal huishoudens in de gemeenten.

Het doel om het sociaal woonaanbod uit te breiden is in 70% van de Vlaamse gemeenten wel behaald. Dit wil zeggen dat in deze gemeenten het aandeel sociale huurwoningen ten opzichte van de aanwezige huishoudens toeneemt. Het aandeel neemt voornamelijk af in stedelijk gebied.

6.1.2 Evaluatie van de relevantie en de coherentie van de doelstelling

Verschillende sociale actoren en vertegenwoordigers van het middenveld vinden het goed dat er duidelijke objectieven bestaan, maar stellen zich echter de vraag of het vooropgestelde aantal voor stedelijk gebied wel voldoende is. Ook al zijn de wachtlijsten overal behoorlijk lang, de evolutie ervan wijst er toch op dat de vraag naar sociale woningen in de steden zeer groot is.

Deze vaststelling stelt ten eerste de vraag naar de mate waarin de operationele doelstelling om tot een betere spreiding van het sociaal woonaanbod in Vlaanderen te komen, tegemoet komt aan de strategische doelstelling om het recht op betaalbaar wonen te garanderen. In welke mate houdt het huidige systeem voldoende rekening met de sociaalgeografische verschillen op dat vlak binnen Vlaanderen?

De bekommernis dat dit in de steden in onvoldoende mate het geval is, wordt gedeeld door verschillende gesprekspartners. Anderzijds zou een mogelijke geografische differentiatie er niet toe mogen leiden dat het bindend sociaal objectief (BSO) in regio's waar de vraag misschien lager is wordt losgelaten.

6.2 Evaluatie van het bindend sociaal objectief (BSO) en de operationele subdoelstelling I

Het doel van het opleggen van streefcijfers voor de realisatie van sociale woningen en kavels is het uitbreiden en geografisch spreiden van het sociaal woonaanbod. Hiervoor krijgt elke gemeente een deelobjectief huur, een deelobjectief koop en een deelobjectief kavels opgelegd. Deze conclusies beoordelen de output en het doelbereik van deze operationele subdoelstelling en het daaraan verbonden beleidsinstrument. Ook elementen van procesevaluatie en de relevantie van de doelstelling worden besproken. Tenslotte worden enkele aanbevelingen geformuleerd om het doelbereik te verhogen en om de coherentie en de relevantie van de doelstelling te maximaliseren.

6.2.1 Evaluatie van de output: het aantal bijgekomen sociale huur- en koopwoningen in de periode 2008-2011

Er zijn volgens de gegevens van de voortgangstoets 2012 tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 10 235 sociale huurwoningen 'gerealiseerd'. De term 'realiseren' verdient echter enige nuancering. Wanneer we naar het aandeel van de verschillende actoren kijken, zien we dat de sociale huisvestingsmaatschappijen ±6 500 sociale huurwoningen nieuw gebouwd hebben en 1 500 sociale huurwoningen hebben 'verworven'. Dit laatste gebeurde bijvoorbeeld door het overnemen van woningpatrimonium van gemeenten of OCMW's, of aankopen op de private markt (aankoop van goede woningen). De sociale verhuurkantoren hebben ±1 800 woningen nieuw in hun patrimonium genomen en de lokale besturen ±350 woningen. Het Vlaams Woningfonds heeft 65 woningen nieuw gebouwd of gerenoveerd en de private actoren, in het kader van de sociale last, 14 sociale huurwoningen nieuw gebouwd. Dit houdt in dat in Vlaanderen in de genoemde periode 24% van het deelobjectief huur gerealiseerd is.

Naast de sociale huurwoningen zijn tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 2 032 sociale koopwoningen gebouwd. Dit houdt in dat in Vlaanderen in deze periode 10% van het deelobjectief koop gerealiseerd is.

6.2.2 Evaluatie van het doelbereik

6.2.2.1 In welke mate werden de vooropgestelde groeiritmes behaald?

Volgens het vooropgestelde groeiritme moest 14,56% van het deelobjectief huur gerealiseerd worden in deze periode. Globaal genomen heeft het Vlaamse Gewest deze doelstelling ruimschoots gehaald.

De doelstelling dat alle Vlaamse gemeenten dit groeiritme zouden volgen, is niet gehaald. 58% haalde de doelstelling niet, 42% van de Vlaamse gemeenten haalden het vooropgestelde groeiritme wel (zie figuur 5).

Volgens het vooropgestelde groeiritme moest 10,64% van het deelobjectief koop gerealiseerd worden in deze periode. Deze doelstelling wordt voor Vlaanderen als geheel net niet gehaald. Ook op gemeentelijk niveau haalt het merendeel van de gemeenten deze doelstelling niet. Slechts 29% van de Vlaamse gemeenten haalt dit vooropgestelde groeiritme (zie figuur 7).

Opvallend is dat private actoren tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 geen enkele sociale koopwoning bouwden en dit terwijl de verwachting was, zoals blijkt uit de Memorie van toelichting, dat zij absoluut en verhoudingsgewijs net sterker zouden bijdragen aan de realisatie van sociale koopwoningen dan aan de realisatie van sociale huurwoningen. Hieruit kan nochtans niet zondermeer besloten worden dat private actoren weinig interesse zouden hebben voor de realisatie van sociale koopwoningen, wel dat de opstartfase vanuit de privé geleidelijker is verlopen dan verwacht. Daarnaast zouden ook elementen als de modaliteiten van verkoop via de sociale huisvestingsmaatschappijen, de geringe interesse bij de participerende sociale huisvestingsmaatschappijen en dergelijke meer een rol (kunnen) spelen (zie ook 6.4.2.2 Knelpunten volgens de private actoren).

Het wegwerken van mogelijke knelpunten om private actoren meer te betrekken bij de realisatie van sociale koopwoningen zou kunnen bijdragen aan het halen van het deelobjectief koop.

Dat het globale groeiritme voor het gerealiseerde deelobjectief huur ruimschoots werd overschreden wordt door gesprekspartners geweten aan het feit dat heel wat gemeentelijke projecten met sociale huurwoningen reeds op stapel stonden vóór het inwerking treden van het decreet Grond- en Pandenbeleid, meer dan projecten met koopwoningen. Hoger is al gewezen op het feit dat heel wat 'gerealiseerde' sociale huurwoningen er al stonden als niet sociaal patrimonium van voor de inwerkingtreding van het decreet, hetzij als publiek patrimonium dat buiten het sociale huurstelsel beheerd werd, hetzij als particuliere woningen die vervolgens door sociale verhuurkantoren in huur genomen werden.

Er dienen nog kanttekeningen geplaatst te worden bij de ogenschijnlijk goede resultaten voor de sociale huurwoningen. Er kan niet uit geconcludeerd worden dat het deelobjectief huur gemakkelijk zal gehaald worden. Achter deze cijfers schuilt immers een grote gemeentelijke verscheidenheid waarbij in meer dan de helft van de gemeenten nog grote inspanningen zullen moeten worden geleverd om het deelobjectief huur te behalen.

Het onderzoek geeft aan dat in principe het bindend sociaal objectief haalbaar is, mits alle actoren meewerken.

6.2.2.2 Vergunde sociale huur- en koopwoningen, een blik vooruit?

Naast het kijken naar de gerealiseerde woningen, is het ook nuttig om het ritme waarop vergunningen worden afgeleverd onder de loep te nemen. Er zijn volgens de gegevens van de voortgangstoets 2012 tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 ongeveer 10 150 sociale huurwoningen en 3 236 sociale koopwoningen vergund. Ongeveer 1 355 woningen (10%) zijn via de sociale last vergund.

Het is echter moeilijk om op basis van het vergunde sociaal woonaanbod uitspraken te doen over de haalbaarheid van de gestelde deelobjectieven. Immers, genoemde cijfers tellen ook vergunningen voor woningen die inmiddels gerealiseerd zijn, zodat dubbeltellingen onvermijdelijk zijn.

6.2.3 Procesevaluatie van de maatregel

6.2.3.1 Grondbeleid en -verwerving

Het decreet Grond- en Pandenbeleid is ontworpen tegen de achtergrond van stijgende woningprijzen vanuit de behoefte om meer betaalbaar woonaanbod te realiseren. Meer bepaald legde de resolutie van Lachaert et al. en de Memorie van toelichting bij het decreet de nadruk op de stijgende bouwgrondprijzen en het stijgend aandeel van de grondprijs in de woningkost. Wat het ‘borgen’ van het sociaal woonaanbod betreft, komt deze kwestie in hoofdzaak neer op de problemen die rijzen voor sociale woningbouwers om voldoende grond (of desgevallend panden) te verwerven om het sociaal woonaanbod te laten toenemen. Elementen die een rol spelen bij de vermoeilijkte verwerving van gronden zijn: (1) de algemeen gestegen grondprijzen (Ryckewaert, 2012), (2) de beperkte beschikbaarheid van gronden in stedelijke gebieden (Loris, 2011a) en (3) het uitgebreide kleinschalige, versnipperde private grondbezit (Loris, 2011b). Het decreet Grond- en Pandenbeleid wil hier een oplossing aan bieden, maar uit het onderzoek blijkt dat dit een moeilijk haalbare kaart is.

Opvallend is alvast dat gemeenten in regio's met hoge grondprijzen, zoals Vlaams-Brabant, achteroplopen in het realiseren van het bindend sociaal objectief (BSO). Naast een moeilijke positie op de lokale grondmarkt, kunnen hier uiteraard ook andere elementen spelen, zoals de financiële situatie van de sociale woonactoren en de mate waarin lokale besturen sociale woonactoren ondersteunen bij het verwerven van een grondpositie, eventueel via de haar ter beschikking gestelde instrumenten en tools (=een actieprogramma, een gemeentelijk reglement sociaal wonen, een leegstandsregister met een leegstandsheffing, een register onbebouwde percelen met een activeringsheffing, een lokaal woonoverleg dat twee maal per jaar samenkomt waarop visieteksten besproken worden in het kader van het bindend sociaal objectief en visieteksten omtrent de sociale last).

Nochtans volstaat een grondpositie niet om ook daadwerkelijk tot bijkomend sociaal woonaanbod te komen. De kwaliteit van de grondposities speelt ook een rol. Zelfs al liggen gronden vanuit een juridisch ruimtelijk orderingsstandpunt in bebouwbaar gebied, dan nog kan het niet altijd wenselijk zijn voor de sociale actor om er woningen te bouwen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij gronden in overstromingsgebied of bij gronden die ver van de woonkern gelegen zijn.

6.2.3.2 De financiële moeilijkheden die sociale verhuurkantoren ondervinden bij het inhuren van grote woningen

Afhankelijk van de regionale context is bij grote woningen het verschil tussen de vastgelegde huurprijs die het sociale verhuurkantoor kan/mag betalen voor het inhuren van de woning en de verhuurprijs op de private markt te groot. Dit maakt dat het voor het sociale verhuurkantoor in sommige regio's van Vlaanderen moeilijker is om grote woningen in te huren. Aangezien hun doelpubliek voornamelijk bestaat uit eenpersoonshuishoudens en eenoudergezinnen, hebben ze voor deze laatste doelgroep voldoende grote woningen nodig. Wanneer, door de regionale prijssetting, het sociale verhuurkantoor deze woningen niet kan inhuren, wordt in deze regio's het mogelijk behalen van de doelstelling van het bindend sociaal objectief (BSO) verstoord.

6.2.3.3 Het ontbreken van duidelijke sancties indien het bindend sociaal objectief niet gehaald wordt

Een element dat voor een afwachtende houding zorgt bij een aantal geïnterviewde gemeentelijke instanties is het ontbreken van duidelijke 'sancties' verbonden aan het niet halen van het bindend sociaal objectief. Het decreet Grond- en Pandenbeleid specificeert enkel 'activeringsmaatregelen' en bij het niet naleven daarvan 'kan de hogere overheid elk middel aanwenden dat in de organieke regelgeving op het betrokken bestuur is voorgeschreven ter sanctionering van de niet-uitvoering van maatregelen die in rechte zijn voorgeschreven'. Op heden zijn de 'middelen' die eventueel zouden aangewend worden echter niet gespecificeerd.

6.2.4 Evaluatie van de relevantie en coherentie van de doelstelling

6.2.4.1 De mismatch tussen vraag en aanbod bij sociale huurwoningen

Uit de interviews blijkt dat er een mismatch bestaat tussen de aard van de vraag en de aard van het aanbod van sociale huurwoningen. Over het algemeen is er in Vlaanderen vooral nood aan meer sociale woningen voor eenpersoonshuishoudens, terwijl in de steden ook vraag is naar een voldoende aanbod aan grote sociale woningen.

Een ruwe vergelijking van de wachtlijsten naar aantal personen in het huishouden met het patrimonium naar aantallen slaapkamers, wijst inderdaad in de richting van een tekort aan kleine woningen. Deze data schiet echter te kort om een eenduidige inschatting te maken of het type van het aanbod voldoet aan de huishoudensstructuren. Het is hoe dan ook zeer moeilijk om deze mismatch kwantitatief te verifiëren omdat de gegevens over de wachtlijsten geen rekening houden met de uitstroom, met de veranderende situatie van de gezinnen en met de verwachte demografische groei. Nochtans komt deze mismatch op microniveau wel duidelijk naar voor uit de interviews. Meerdere geïnterviewde sociale actoren en vertegenwoordigers van koepelverenigingen beklemtonen dat er wel degelijk een mismatch is.

Het wegwerken van deze mismatch is de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Deze zou moeten besproken worden op het lokaal woonoverleg en via hun regisserende rol in het lokaal woonbeleid zouden de gemeenten tot een juiste lokale afstemming van vraag en aanbod moeten komen. Het nieuwe Procedurebesluit wonen voorziet hierin.

6.2.4.2 De mismatch tussen vraag en aanbod bij sociale koopwoningen

Er komt uit de interviews ook een mismatch naar voren tussen vraag en aanbod bij sociale koopwoningen waardoor de sociale koopwoningbouwers enige voorzichtigheid aan de dag leggen in de hoeveelheid woningen die ze in één fase van een bouwproject realiseren. Koopwoningen worden immers minder snel verkocht dan dat huurwoningen worden verhuurd. Het spreekt voor zich dat kandidaten 'kieskeuriger' zijn om te beslissen over een aankoop van een woning waar ze minstens de komende 20 jaar zullen wonen,³⁶ dan wanneer het gaat om de huur van een woning waar ze, bij wijze van spreken, meteen weer uit kunnen. Gevolg is dat sociale huurwoningen bij het beschikbaar

³⁶ Voor koopwoningen geldt een verplichte bewoning van 20 jaar na aankoop.

komen zeer snel (her)verhuurd geraken aan de eerstvolgende gegadigde op de wachtlijst, terwijl voor koopwoningen niet elke kandidaat effectief ingaat op het aanbod om te kopen. De perceptie van de potentiële kopers over de prijs-kwaliteitsverhouding van sociale koopwoningen spelen hierbij wellicht ook een rol. Veelal is het immers mogelijk om voor een vergelijkbaar bedrag een grotere woning met een grotere tuin aan te kopen, al zal het comfort en de bouwfysische staat wellicht lager zijn dan deze van een recent gebouwde sociale koopwoning. Een mogelijk kwaliteitsverschil speelt wellicht niet mee in het oordeel van de kopers, aangezien dit niet altijd zichtbaar is, verbouwingskosten in de tijd gespreid of via zelfbouw gedrukt kunnen worden.

Hoewel actoren aangeven dat er vraag blijft bestaan naar sociale koopwoningen, ze stellen dat de combinatie sociale koopwoning en sociale lening een succesformule is waarvoor lange wachtlijsten zijn, en de aangeboden woningen uiteindelijk verkocht geraken, is dit wellicht de reden waarom het gerealiseerde aandeel van het deelobjectief koop lager ligt dan het gerealiseerde aandeel van het deelobjectief huur. Niettegenstaande de moeilijkheden, zijn de sociale huisvestingsmaatschappijen er van overtuigd dat het deelobjectief koop haalbaar is. Wel kan er nagedacht worden over hoe het aanbod aan koopwoningen qua typologie beter kan aansluiten bij de noden en profielen van de doelgroep.

De aangehaalde prijs-kwaliteitsspanning wijst er op dat huishoudens die eigen woningbezit kunnen realiseren via de sociale koopmarkt, hier ook via de private markt in kunnen slagen. Vanuit dat oogpunt zou de hoogte van het Deelobjectief Koop in vraag gesteld kunnen worden. Eerder onderzoek (cf. De Meulder & Ryckewaert, 2002) wijst echter uit dat in dit segment van de markt het risico van noodkoop op de loer ligt, waarbij de broodnodige renovatiekosten de capaciteiten van sommige kopers te boven gaan. Vanuit dat oogpunt blijft een betaalbaar en kwalitatief sociaal koopaanbod belangrijk.

6.2.4.3 Het sociaal woonbeleidsconvenant

Wanneer een gemeente het deelobjectief huur behaald heeft en nog bijkomend sociaal woonaanbod wil realiseren binnen de looptijd van het bindend sociaal objectief (BSO), dient de gemeente een sociaal woonbeleidsconvenant³⁷ met de Vlaamse overheid af te sluiten.

Op het ogenblik van de interviews heerste er onduidelijkheid over deze sociale woonbeleidsconvenanten, maar de procedure is ondertussen ingeschreven in het Monitoringsbesluit. Sociale actoren maakten zich zorgen om de hierbij gestelde voorwaarde van een aandeel van 9% sociaal huurpatrimonium. Vanaf dat percentage zou een sociaal woonbeleidsconvenant kunnen afgesloten worden. Het is echter mogelijk dat een gemeente het deelobjectief huur behaald heeft, maar toch niet aan een aandeel van 9% sociaal huurpatrimonium komt. In deze situatie krijgen projecten in andere gemeenten voorrang voor financiering en dit zou de bouw van sociale woningen kunnen afremmen.

Uit de budgettaire raming en programmatie in de Memorie van toelichting bij het decreet Grond- en Pandenbeleid blijkt echter duidelijk dat dit een theoretisch probleem is. Er zal immers voldoende financiering zijn voor alle ingediende projecten, ook deze van gemeenten die hun deelobjectief huur behaald hebben en toch geen aandeel van 9% sociaal huurpatrimonium hebben.

³⁷ Zie lexicon 'sociaal woonbeleidsconvenant'.

6.2.5 Aanbevelingen om het doelbereik van het realiseren van het bindend sociaal objectief te verhogen

6.2.5.1 Meer bouwmogelijkheden voor de sociale huisvestingsmaatschappijen door het versterken van de grondposities

De beste garantie op een aangroei van het sociaal woningaanbod is dat sociale huisvestingsmaatschappijen over voldoende bouwmogelijkheden kunnen beschikken. Wellicht moeten sommige maatschappijen op dat vlak aangemoedigd worden om een actiever grondverwervingsbeleid te voeren. Op vandaag houdt de VMSW al een goede inventaris bij van de grondposities van de sociale huisvestingsmaatschappijen.

In principe is hier een grote rol weggelegd voor de gemeenten als regisseur van het lokaal woonbeleid. Zij kunnen de sociale huisvestingsmaatschappijen bijstaan in het opsporen van mogelijke opportuniteiten, door actief de instrumenten en tools waarvan hierna sprake³⁸ in te zetten, of door gerichte, ruimtelijk te verantwoorden planningsinitiatieven te nemen die gebieden kunnen ontsluiten voor woningbouw.

Bouwmogelijkheden komen echter niet alleen voort uit grondposities. Ook het bestaand patrimonium dat leegstaat of aan herbestemming toe is kan via vervangingsbouw of renovatie in bijkomende sociale woningen resulteren.

6.2.5.2 De sociale verhuurkantoren en het Vlaams Woningfonds als mogelijke sleutelactoren in een 'panden'-beleid

Op het vlak van het activeren van het bestaand gebouwenpatrimonium, geeft dit onderzoek aan dat de sociale verhuurkantoren mogelijks het hiaat tussen een in sommige gemeenten eerder passief leegstands- en verkrottingsbeleid en de nood aan bijkomend betaalbaar woonaanbod kunnen opvullen. De sociale verhuurkantoren zouden in het kader van een woningrenovatie-, leegstands-, verwaarlozings- en verkrottingsbeleid een belangrijke rol kunnen spelen. Een aandeel van de leegstaande woningen zijn immers oudere, grotere woningen waar vaak meer uitgebreide renovatiewerken nodig zijn. De sociale verhuurkantoren zouden deze woningen kunnen inhuren via een renovatiehuurcontract. Hiermee breiden de sociale verhuurkantoren hun patrimonium uit, verlengen ze de woonzekerheid voor hun doelgroep, aangezien dergelijke renovatiecontracten vaak 9 tot 15 jaar beslaan, en werken ze mee aan de kwaliteitsverbetering van het Vlaamse woningbestand. Dit vergt wellicht meer technische kennis, een ruimere taakomschrijving en/of financiële ondersteuning van de sociale verhuurkantoren via subsidies.

De sociale verhuurkantoren zouden in dit kader ook kunnen samenwerken met de sociale huisvestingsmaatschappijen onder de voorwaarde dat dan ook de taken van de sociale huisvestingsmaatschappijen worden uitgebreid.

Het Vlaams woningfonds van haar kant voert op dit moment ook een bescheiden renovatie-activiteit uit. Bovendien verstrekt het woningfonds ook sociale leningen voor de aankoop van bestaande

³⁸ Een actieprogramma, een gemeentelijk reglement sociaal wonen, een leegstandsregister met een leegstandsheffing, een register onbebouwde percelen met een activeringsheffing, een lokaal woonoverleg dat twee maal per jaar samenkomt waarop visieteksten besproken worden in het kader van het bindend sociaal objectief en visieteksten omtrent de sociale last.

woningen. Daarbij worden ook bijkomende renovatieleningen verstrekt om de woningen door de kopers in goede staat te laten brengen. Hoger verwezen we reeds naar het risico van noodkoop dat ook deze doelgroep kan treffen. Door de eigen renovatie-activiteit uit te breiden en zelf de renovatie op zich te nemen, zou het Vlaams Woningfonds dit risico kunnen verkleinen voor kopers die een beroep doen op sociale leningen en daarbij door de prijs op minder kwalitatieve woningen gericht zijn. Dit laatste draagt niet bij tot de realisatie van het bindend sociaal objectief, maar het kadert wel in een ruimer 'pandenbeleid' van het grond- en pandenbeleid.

6.2.6 Aanbevelingen in verband met de coherentie en de relevantie van de algemene doelstelling van het Grond- en Pandendecreet en de doelstelling in verband met het realiseren van het bindend sociaal objectief

6.2.6.1 Bij de sociale woonbeleidsconvenanten vooral inzetten op stedelijke gebieden

Bij het behalen van het deelobjectief huur moet, in het kader van het sociaal woonbeleidsconvenant, prioritair worden ingezet op stedelijke gebieden. Het hiaat tussen vraag en aanbod naar sociale huurwoningen zal er immers op dat ogenblik het grootste zijn.

Dit roept de vraag op naar een goede monitoring van vraag en aanbod naar sociale huurwoningen. Op dit ogenblik is er geen goede monitoring mogelijk omdat de uitstroom niet mee in rekening wordt gebracht. De wachtlijsten houden ook geen rekening met de verwachte demografische aangroei. Het is belangrijk om de struikelblokken weg te werken om tot een goede monitoring te komen zodat de hiaten goed en correct in beeld kunnen gebracht worden.

6.2.6.2 Alternatieve mechanismen voor de deelobjectieven: het opschalen van de deelobjectieven tot een woonregio en werken met programma's in de plaats van streefpercentages?

Tijdens de focusgroep en de interviews werd gepeild naar mogelijke alternatieve mechanismen voor het bereiken van de doelstelling om het sociaal woonaanbod beter te spreiden en gevoelig te doen uitbreiden.

Een eerste punt is dat sommige actoren aangeven dat vooral in landelijke regio's het opleggen van een bindend sociaal objectief (BSO) op gemeentelijk niveau soms te kleinschalig is. Het zou voordelig zijn indien in functie van opportuniteiten in een gemeente een tekort aan bouwmogelijkheden in een nabijgelegen gemeente zou opgevangen kunnen worden. Het schaalniveau van een woonregio zou mogelijks een alternatief kunnen zijn (Kesbeke, Schuermans, Vandekerckhove & De Decker, 2012), maar dat is vooralsnog geen administratieve noch politieke realiteit. Nochtans is er met de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in principe een aanzet voorhanden om het woonbeleid op een bovenlokaal, intergemeentelijk niveau te benaderen. Bij gebrek aan een politiek draagvlak echter beperkt deze samenwerking zich vooralsnog meestal tot louter administratieve taken. Het andere uiterste op vlak van opschalen van de bindende sociale objectieven is een fusie van gemeenten. Terwijl dit door de Vlaamse overheid in het kader van de Interne Staatshervorming aangemoedigd en gefaciliteerd wordt, is ook dit nog verre van een (politieke) realiteit.

Een tweede punt betreft het werken met streefpercentages. Een knelpunt hierbij is dat de sociale objectieven ‘sectorale’ streefcijfers zijn, die mogelijk kunnen botsen met woonbehoeftes zoals geformuleerd vanuit ruimtelijke ordening. Lokale woonbeleidsprogramma’s, die een geïntegreerde programmatie van de ‘sociale’ en volledige woonbehoefte formuleren, rekening houdend met de gewenste ruimtelijk ontwikkeling, de concrete ontwikkelingsmogelijkheden en opportuniteiten binnen de gemeente, hebben op vandaag geen duidelijk bindend karakter. In het Waals Gewest bijvoorbeeld wordt wel via bindende gemeentelijke actieprogramma’s gewerkt, gekoppeld aan een financiële sanctionering (artikel 188§2 van de Code Wallon du Logement, 29 oktober 1998 (Staatsblad 04 december 1998)).

In een situatie waar er geen financiële sancties voor de gemeenten zouden verbonden zijn aan het bereiken van de doelstellingen uit zo een woonbeleidsprogramma, verkiezen verschillende actoren de zekerheid die streefcijfers geven.

6.2.6.3 Over de activering van de koopsector

Gegeven de vastgestelde problemen met een versnipperd aanbod bij de realisatie van de sociale last (zie hiervoor 6.4.2.7 Kleinschalige projecten, het cascadesysteem en de VMSW als eigenaar van een klein en versnipperd grondpatrimonium), zouden koopmaatschappijen sterker geactiveerd kunnen worden door de gemeentelijke instanties om met dit aanbod aan de slag te gaan. De inefficiëntie op vlak van beheer van zo’n versnipperd patrimonium valt alvast weg bij verkoop. Een alternatief is om na te denken over formules van erfpacht of recht van opstal, waarbij de grondeigendom in handen blijft van de sociale huisvestingsmaatschappijen.

6.3 Evaluatie van de verschillende instrumenten en tools en de operationele subdoelstelling II

In het kader van het decreet Grond- en Pandenbeleid wordt de ontwikkeling van volgende instrumenten en tools gevraagd: een actieprogramma, een gemeentelijk reglement sociaal wonen, een leegstandsregister met een leegstandsheffing, een register onbebouwde percelen met een activeringsheffing, een lokaal woonoverleg dat twee maal per jaar samenkomt waarop visieteksten besproken worden in het kader van het bindend sociaal objectief (BSO) en visieteksten omtrent de sociale last.

Het doel van de ontwikkeling van deze instrumenten en tools is het activeren van publieke, semi-publieke en private gronden voor een betaalbaar woonaanbod en het ontwikkelen van een lokaal woonbeleid. Hiervoor wordt elke gemeente gestimuleerd om deze instrumenten en tools te ontwikkelen. We beoordelen de output door het aantal ontwikkelde instrumenten en tools te tellen en stippen enkele punten van procesevaluatie over het ontwikkelen/organiseren van de instrumenten en tools aan. In het kader van de output zouden ook het aantal gronden en panden die op de markt werden gebracht moeten geteld worden, maar doordat deze output niet gekwantificeerd kon worden, kan deze bijgevolg ook niet wetenschappelijk worden beoordeeld. Tenslotte geven we enkele aanbevelingen om het doelbereik en de evaluatie van de doelstelling te optimaliseren.

6.3.1 Evaluatie van de output: het aantal ontwikkelde instrumenten en tools volgens artikel 19 van het Monitoringsbesluit

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal ontwikkelde instrumenten en tools volgens artikel 19 van het Monitoringsbesluit.

Tabel 13 Overzicht van het aantal ontwikkelde instrumenten en tools volgens artikel 19 van het Monitoringsbesluit

Instrument/tool	Absoluut	Relatief* (in %)
Actieprogramma	29	19
Gemeentelijk reglement sociaal wonen	5	3
Leegstandsregister	115	76
Register onbebouwde percelen	47	31
Onteigenings- of voorkooprecht	30	20
Lokaal woonoverleg + visie inspanningen BSO	94	62
Visietekst invulling sociale last	58	38

* De relatieve aantallen worden berekend ten opzichte van het totaal aantal gemeenten die een motiveringsnota hebben teruggestuurd (N=151).

Bron: Beoordeling Wonen-Vlaanderen naar aanleiding van de voortgangstoets 2012

6.3.2 Evaluatie van het doelbereik

Gezien het tijdstip van evaluatie, de aard van de gestelde operationele doelstelling en feit dat we niet over voldoende cijfermateriaal beschikken, doen we op dit ogenblik geen uitspraken over het doelbereik van deze doelstelling. Een later tijdstip is meer opportuun om hier uitspraken over te doen.

6.3.3 Procesevaluatie van de maatregelen verbonden aan de ontwikkeling van de verschillende instrumenten en tools

6.3.3.1 Ontbreken van mankracht, kwalificaties, middelen en/of politiek draagvlak bij gemeenten

De instrumenten zijn over het algemeen slecht gekend of worden slecht toegepast. Dit wijst op een gebrekkige capaciteit bij voornamelijk kleinere gemeenten om met deze instrumenten en tools aan de slag te gaan. Uit een eerdere studie van het Steunpunt Ruimte & Wonen over het lokaal woonbeleid in Vlaanderen, blijkt dat dit in te passen is in een breder gemeentelijk woonbeleidsprobleem (Tratsaert, 2009). Uit deze studie viel immers op dat er, in 2008, nog heel wat gemeenten waren in Vlaanderen waar een lokaal woonbeleid onbestaande was (Tratsaert, 2009). Als in een gemeente een breder woonbeleidskader ontbreekt waarbij, door het ontbreken aan mankracht, kwalificaties en/of middelen, taken zoals het ontwikkelen van sociale woonprojecten niet of moeilijk aan de orde komen, kunnen deze instrumenten en tools ook niet correct en doeltreffend worden ingezet.

In sommige gemeenten gaat het echter niet zozeer om het ontbreken van mankracht, kwalificaties en/of middelen, maar eerder om een beperkt politiek draagvlak voor de ontwikkeling van de instrumenten en tools.

De IGS-projecten helpen de gemeenten op de door de lokale besturen toegelaten domeinen zo goed mogelijk, maar dit lijkt onvoldoende. De stap tussen de administratieve taken van de IGS-projecten en de vertaling in een lokaal beleidsdocument ontbreekt in sommige gemeenten. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de gemeentelijke besturen.

6.3.3.2 Ontbreken van een korte-termijn sanctie bij het activeringstoezicht

Het ontbreken van een korte-termijn verplichting bij het activeringstoezicht van de Vlaamse regering zorgt voor een afwachtende houding bij sommige gemeenten waardoor in het kader van het uitbreiden van het betaalbaar woonaanbod de semipublieke gronden niet worden geactiveerd.

6.3.4 Aanbevelingen om het doelbereik te optimaliseren

6.3.4.1 Maximaal inzetten op het actieprogramma en de functionaliteit ervan uitbreiden

In het kader van het toewerken naar het bindend sociaal objectief en het activeren van de publieke en semipublieke gronden om het betaalbaar woonaanbod uit te breiden, is de ontwikkeling van een gemeentelijk actieprogramma het belangrijkste element. Het leegstandsregister en het register onbebouwde percelen leveren een beperkte bijdrage in het toewerken naar het bindend sociaal objectief (BSO), maar zijn desalniettemin zeer belangrijk in de ontwikkeling van een lokaal woonbeleid. Ook de andere instrumenten en tools spelen een belangrijke rol in het ontwikkelingsproces van het lokaal woonbeleid. Er moet daarom blijvend worden ingezet op alle verschillende instrumenten en tools.

Indien men de activering van de publieke en semipublieke gronden om het betaalbaar woonaanbod uit te breiden wil verhogen, raden we aan om in het kader van het actieprogramma (1) naast de verplichte oplijsting van de gronden van Vlaamse besturen ook een verplichte oplijsting van de semipublieke gronden te maken, (2) om aan het activeringstoezicht naar de gemeenten toe een korte-termijn verplichting (met sanctionering) te verbinden en (3) om een controlemechanisme in te bouwen zodat bij de gemeentelijke invulling van het actieprogramma gecontroleerd kan worden of effectief alle publieke en semipublieke gronden zijn opgenomen in de lijst van het actieprogramma.

De idee leeft momenteel dat gemeenten dit niet consequent doen en dat er nog groeimarge zit op de mogelijkheden van dit instrument. Het moet echter wel de verantwoordelijkheid blijven van de lokale besturen om te beoordelen welke van deze onbebouwde percelen, opgenomen in de lijst van het actieprogramma, wel en welke niet moeten worden ingezet voor sociale woningbouw. De lokale instanties zijn het beste geplaatst om de aanwending af te wegen ten aanzien van andere aanwendingen zoals voorzieningen voor scholen, groen, toerisme, cultuur, economie, enz.

Ook de semipublieke en niet-gemeentelijke publieke actoren moeten hierbij op hun verantwoordelijkheid worden gewezen en zouden moeten worden gestimuleerd om samen te werken met de gemeentelijke actoren.

Een mogelijke aanvulling die zou gestimuleerd kunnen worden is dat de gronden van publieke en semipublieke overheden door deze overheden in eigendom gehouden worden, eerder dan volledig

te privatiseren. Private ontwikkelaars zouden hier bijvoorbeeld alleen bouwmogelijkheden kunnen verkrijgen via formules van erfpacht of opstalrecht. Op die manier kunnen deze overheden de regie over de aanwending van deze gronden op langere termijn behouden, in functie van het uitvoeren van een beleid voor betaalbaar wonen. Dit zou ook de koudwatervrees bij het inzetten van dit instrument bij overheden kunnen wegnemen.

6.3.4.2 Duidelijke sanctioneringsmaatregelen treffen in verband met het bindend sociaal objectief

Wanneer er duidelijke sanctioneringsmaatregelen worden neergelegd over het niet behalen van het bindend sociaal objectief, zullen de instrumenten en tools meer ontwikkeld en gebruikt worden door de gemeenten.

6.3.5 Aanbeveling om de evaluatie van de doelstelling te optimaliseren

Op dit ogenblik worden enkel de instrumenten en tools van de gemeenten die niet voldoen aan het opgelegde groeiritme in het kader van de voortgangstoets 2012 gemonitord. Nochtans om het doelbereik van de verschillende instrumenten en tools te garanderen, zal de ontwikkeling van de instrumenten en tools met de nodige zorg en aandacht moeten worden opgevolgd. Het monitoren van alle instrumenten en tools bij alle Vlaamse gemeenten is hierbij aanbevolen.

Ook voor het monitoren van de ontwikkeling van het lokale woonbeleid, is informatie over alle instrumenten en tools noodzakelijk.

6.4 Evaluatie van de opgelegde normen en de sociale last en de operationele subdoelstelling III

Het doel van het intussen door het Grondwettelijk Hof vernietigd opleggen van gemeentelijke normen en een sociale last is het realiseren van gemengde ontwikkelingen en het betrekken van private actoren bij de sociale woningbouw. Hiervoor werd elke gemeente verplicht in het kader van bouw- en vergunningsprojecten die in het toepassingsgebied vallen, een norm te hanteren en de private actor een sociale last te laten uitvoeren via één van de vier principiële uitvoeringswijzen. We evalueren de output door het aantal projecten met een sociale last en het aantal woningen gerealiseerd via de verschillende uitvoeringswijzen van de sociale last tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 te tellen en evalueren het doelbereik. We eindigen deze evaluatie met een suggestie voor een alternatieve benadering van de betrokkenheid van private partijen bij de realisatie van het sociaal woonaanbod in gemengde ontwikkelingen.

6.4.1 Evaluatie van de output: het aantal gerealiseerde en vergunde projecten met een sociale last en het aantal gerealiseerde en vergunde woningen in het kader van de sociale last in de periode 2008-2011

In de periode tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 werd er slechts 1 project met 14 huurwoningen gerealiseerd via de uitvoeringswijze in natura. Daarnaast werden 9 percelen in 9 projecten,

met een totale oppervlakte van 1,1 ha, door een private ontwikkelaar verkocht aan een sociale huisvestingsmaatschappij.

Gezien de beperkte looptijd van het decreet sinds 2008, zijn er nog maar weinig gerealiseerde bouwprojecten. Er kan daarnaast ook naar het vergunningenritme gekeken te worden. In totaal werden, via de realisatie in natura of een combinatie van uitvoeringswijzen, 79 projecten vergund waarop in totaal 398 sociale huurwoningen en 274 sociale koopwoningen konden gerealiseerd worden. Daarnaast werden 65 projecten vergund waarbij de grond verkocht zou worden. Naar schatting zouden op deze gronden minstens 665 woningen gerealiseerd kunnen worden door de sociale huisvestingsmaatschappijen.

Het vergunningenritme toont een groeicurve waarbij het aantal projecten met een sociale last elk jaar toenam. In totaal werd 10% van alle vergunde woningen tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 vergund via een project waar een sociale last aan verbonden is.

Wat er met deze vergunde bouwprojecten zal gebeuren is op dit ogenblik onduidelijk aangezien de modaliteit om de sociale woningen te realiseren vernietigd is door het Grondwettelijk Hof.

6.4.2 Procesevaluatie van de maatregel van de opgelegde normen en de sociale last

Ondanks het feit dat de maatregel van de opgelegde normen en de sociale last ondertussen vernietigd werd door het Grondwettelijk Hof, blijft een procesevaluatie van het instrument interessant omdat de aangehaalde knelpunten als aandachtspunten kunnen worden meegenomen in het denkproces over een mogelijk alternatief van de door het Hof vernietigd opgelegde normen en sociale last.

6.4.2.1 Complexiteit van de maatregel

Een element dat het doelbereik van deze maatregel verstoort, is de complexiteit van de maatregel zelf. De geïnterviewde gemeentelijke actoren gaven aan dat ze door de complexiteit onbewust de maatregel verkeerdelijk toepassen. Ook voelen ze aan dat bepaalde stukken open staan voor interpretatie en dat private actoren er, soms via juristen, alles aan doen om de situatie naar hun hand te zetten. Dit zorgt volgens hen soms voor eindeloze discussies over de exacte berekening van de sociale last en voor misbruiken aangaande het cascadesysteem.

6.4.2.2 Knelpunten volgens de geïnterviewde private actoren

De attitude van de private actoren ten aanzien van de uitvoeringswijzen van de sociale last is dubbelzinnig. Enerzijds merken zij een aantal voor hen belangrijke (tot onoverkomelijke) knelpunten op, anderzijds zien ze ook opportuniteiten verbonden aan de sociale woningbouw. In grootschalige projecten met een gepaste/aanvaardbare grondprijzetting en differentiatie willen zij sociale woningbouw overwegen en vinden ze het zelfs hun maatschappelijke verantwoordelijkheid om bij te dragen tot de sociale woningbouw.

De belangrijkste knelpunten die door de geïnterviewde private actoren worden aangehaald, en die het doelbereik van dit beleidsinstrument in het gedrang brengen, zijn (1) het moeten voldoen aan het typebestek en de financiële plafonds en voorwaarden van de VMSW, (2) de niet-gegarandeerde

afname van de sociale koopwoningen en de verkoop hiervan via de sociale huisvestingsmaatschappijen, en (3) de inflexibiliteit van de sociale last in de zin dat er geen rekening wordt gehouden met de grondprijszetting van het project wat maakt dat er ook een sociale last dient verwezenlijkt worden op 'toplocaties' in 'topprojecten'.

Deze knelpunten zorgen er voor dat de geïnterviewde private actoren momenteel niet willen betrokken worden als sociale woningbouwer. Zoals ook al eerder aangehaald, betekent dit niet dat de private actoren niet geïnteresseerd zijn in de realisatie van sociale woningen. Wanneer de aangehaalde knelpunten worden weggewerkt, zouden zij volgens de belangenorganisaties van de ontwikkelaars, zeker en vast vrijwillige realisatie overwegen.

6.4.2.3 Ontbreken van écht gemengde ontwikkelingen

Uit de resultaten van dit en eerder onderzoek (o.a. Ryckewaert, 2010) blijkt dat de ambitie om gemengde ontwikkelingen te realiseren (nog) niet gehaald wordt. De kwestie of een ontwikkeling 'gemengd' is, hangt natuurlijk af van het schaalniveau waarnaar men kijkt. Maar van een echte integratie op gebouwniveau is echter zelden sprake. Dit blijkt al uit het feit dat voor de realisatie van de sociale last de doorverkoop van gronden ongeveer even populair is als de realisatie in natura. Bij doorverkoop van de grond wordt het aandeel sociale woningen in feite als een apart project gerealiseerd. Dit was het geval voor 9 van de 10 gerealiseerde projecten tussen 1 januari 2008 en 31 december 2011 en in ongeveer de helft van de vergunde projecten. Maar ook bij de realisatie in natura is er zelden sprake van echt geïntegreerde projecten. Problemen met beheer, maar vooral de vermeende incompatibiliteit tussen het publiek van de private woningen enerzijds en de sociale woningen anderzijds maakt dat echt gemengde projecten nauwelijks het licht zien. Gebrek aan kennis van de samenlevingsproblematiek zorgt blijkbaar nog steeds voor vastgeroeste vooroordelen over sociale woningbouw en zijn inwoners (Meeus et al., 2013; Oosterlynck et al., 2012, Bervoets & Loopmans, 2010).

6.4.2.4 Ontbreken van systematisch overleg

De doelstelling om private en publieke actoren 'op gelijke voet' te laten samenwerken aan de realisatie van sociaal woonaanbod is procedureel weliswaar geregeld, maar toch wordt er vanuit erg verschillende attitudes gewerkt.

Dat neemt niet weg dat verschillende actoren, zowel uit de publieke als de private sector, hebben aangegeven dat de beide sectoren door de samenwerkingen die, onder meer in het kader van het grond- en pandenbeleid, hebben plaatsgevonden elkaar beter hebben leren kennen. Wellicht is de grotere responsabilisering van de gemeenten, het toegenomen belang van het woonoverleg en het in toenemende mate opnemen van de regisseursrol door (sommige) gemeenten op vlak van woning-programmatie daar evenmin vreemd aan.

Het decreet Grond- en Pandenbeleid voorziet geen systematisch overleg tussen private actoren, vergunningverlenende overheid en 'afnemende' sociale woonactoren. In de gevallen waar dit wel gebeurt, is er een grotere tevredenheid over de kwaliteit van de projecten en een meer doordachte inplanting van de sociale en private woningen. Het kan nuttig zijn zo'n overleg meer systematisch in te schakelen. Hierbij kan de gemeentelijke vergunningsverlenende instantie als coördinerende actor optreden.

6.4.2.5 (Politieke) onwil van sommige gemeentelijke vergunningsverlenende instanties

De (politieke) onwil, vaak door het ontbreken van een gemeentelijke woonbeleidsvisie, van sommige gemeentelijke vergunningsverlenende instanties zorgt voor het onterecht ontwijken van de norm en de sociale last. Anderzijds zijn er ook gemeenten die het als hun taak zien om de correcte toepassing van het decreet en de kwaliteit van de aangeboden gronden te bewaken. Ze zien het als een invulling van hun regierol om in te grijpen en tot een compromis te komen indien er ernstige (kwaliteits)problemen zijn.

6.4.2.6 De schattingsprijs van de aangeboden gronden via de uitvoeringswijze verkoop van gronden

Een belangrijk probleem in verband met de grondverwerving door sociale huisvestingsmaatschappijen in het kader van de sociale last, is het feit dat de decretaal vastgelegde verkoopprijs door private actoren, zijnde de schattingsprijs van de gronden, gemiddeld hoger ligt dan de prijs die een sociale huisvestingsmaatschappij regulier zou spenderen aan de aankoop van gronden. De sociale huisvestingsmaatschappijen geven aan dat de schattingsprijs zelfs regelmatig boven het prijsplafond ligt dat sociale huisvestingsmaatschappijen, binnen het subsidiëringssysteem van de VMSW, mogen spenderen aan de grond. De sociale huisvestingsmaatschappijen geven aan niet over de financiële marge te beschikken om, telkens wanneer gronden in het kader van de sociale last worden aangeboden, die hogere prijs te betalen. De sociale huisvestingsmaatschappijen geven ook aan dat ze trachten te onderhandelen om de schattingsprijs niet te moeten betalen, maar door het feit dat de verkoopprijs decretaal is vastgelegd, staan ze vaak machteloos. Anderzijds stellen de private actoren wel dat ze moeten vasthouden aan de schattingsprijs om het rendement van het private project niet in gevaar te brengen.

6.4.2.7 Kleinschalige projecten, het cascadesysteem en de VMSW als eigenaar van een klein en versnipperd grondpatrimonium

De opgelegde normen zorgen, in het geval van de toepassingsvoorwaarde vanaf 10 loten of woongelegenheden, voor te kleinschalige projecten voor de sociale huisvestingsmaatschappijen. Dit, en het hierboven vermelde vasthouden aan de schattingsprijs, zorgt ervoor dat 22% van alle gronden die via de verkoop van gronden worden aangeboden aan de sociale huisvestingsmaatschappijen, via het cascadesysteem worden doorgeschoven naar de VMSW. De VMSW krijgt hierdoor via de sociale last een versnipperd en voornamelijk kleinschalig grondpatrimonium in beheer waarop zij sociale woningen dient te (laten) realiseren. Dit is niet de bedoeling van het decreet Grond- en Pandenbeleid. Het kleinschalige en versnipperde karakter van deze gronden doet daarenboven vermoeden dat dit financieel moeilijk realiseerbare projecten zullen zijn. Zie in dit verband ook de aanbeveling onder 6.2.6.3 om de sociale koopsector sterker te activeren om met dit versnipperd aanbod om te gaan.

6.4.3 Denkpistes en suggesties voor een alternatieve benadering van de betrokkenheid van private partijen bij de realisatie van het sociaal woonaanbod in gemengde ontwikkelingen

Bij het einde van dit onderzoek naar de borging van sociaal woonaanbod via de lastenregeling uit het decreet Grond- en Pandenbeleid, en in het licht van de schrapping ervan door het Grondwettelijk Hof, kunnen we vaststellen dat het systeem erg complex was. Daarenboven bleek dat de kleinschaligheid van de projecten problemen stelde, waardoor de VMSW, via het cascadesysteem, eigenaar wordt van een klein en versnipperd patrimonium.

Voor zover er in mogelijke nieuwe wettelijke kaders voor een instrument als de sociale last zou voorzien worden - waarbij terloops weze gezegd dat er best wordt nagedacht over een positievere formulering om private partijen warm te waken om op dit vlak een rol op te nemen, of dit nu een verplichtend of een vrijwillig systeem zou worden - doen we hierna een suggestie voor een alternatief dat eenvoudiger is en enkele nadelen van het afgeschafte systeem zou verhelpen.

Zo zou het *onderscheid tussen loten, woongelegenheden en appartementen* kunnen opgegeven worden in de verkavelings- en bouwprojecten in woongebied³⁹, en zou er 1 toepassingsvoorwaarde kunnen voorgesteld worden waarbinnen de gemeente een percentage sociaal woonaanbod voor gemengde ontwikkelingen bepaalt.

De normen en de toepassingsvoorwaarde in plangebieden die een bestemmingswijziging naar woongebied doorvoeren, zijn eenvoudig en zouden kunnen behouden blijven.

De vernieuwde en eenvoudige toepassingsvoorwaarde voor verkavelings- en bouwprojecten in woongebied zou twee elementen kunnen omvatten:

- ten eerste, een minimale **drempelwaarde** voor het aantal sociale woningen per gemengde ontwikkeling;
- ten tweede, een (nieuw) **aantal woongelegenheden** vanaf de welke sociale woongelegenheden in een gemengde ontwikkeling moeten opgenomen worden.

a) Drempelwaarde

Een minimale drempelwaarde wordt opgelegd om te vermijden dat te kleinschalige projecten ontstaan. Deze drempelwaarde moet overeen komen met het aantal woningen die sociale huisvestingsmaatschappijen bereid zijn te bouwen bij uitvoering via de verkoop van gronden of, in het geval van huurwoningen, over te nemen van de private actoren bij uitvoering in natura.

Uit de interviews en gesprekken met experts blijkt dat deze drempelwaarde verschilt voor sociale huurwoningen en sociale koopwoningen. Doordat in het geval van sociale huurwoningen de sociale huisvestingsmaatschappij na de bouw verantwoordelijk is voor het beheer van de woningen, ligt de drempelwaarde voor sociale huurwoningen hoger dan deze voor sociale koopwoningen.

Men zou de drempelwaarde voor sociale koopwoningen kunnen hanteren met die voorwaarde dat het de verantwoordelijkheid is van de gemeente om bij een sociale last die onder de drempelwaarde van de rendabiliteit van sociale huurwoningen ligt, verplicht koopwoningen op te leggen. Het is hier-

³⁹ Decretaal omschreven als de gewestelijke en gemeentelijke verkavelings- en bouwprojecten, die niet gelegen zijn in plangebieden die een bestemmingswijziging naar woongebied maken.

bij de verantwoordelijkheid van de private actor om bij uitvoering in natura koopwoningen te bouwen en de verantwoordelijkheid van de actieve sociale koopmaatschappij om bij de uitvoeringswijze via de verkoop van gronden sociale koopwoningen te bouwen.

Het bepalen van de drempelwaarde voor sociale huur- en koopwoningen dient te gebeuren in overleg met de sector. Voor een doordachte bepaling van deze waarden zijn financiële gegevens nodig. Wanneer we ons enkel baseren op de cijfers van de verwervingen van de VMSW, zou gesuggereerd kunnen worden om deze **drempelwaarde**, op **5 sociale woningen** te leggen. De berekening achter deze waarde vindt u terug in bijlage 2.

De reden waarom gronden worden doorgeschoven naar de VMSW is niet eenduidig te vatten onder de noemer van te kleinschalige projecten. Ook kwaliteits- en wenselijkheidsproblemen kunnen een reden zijn waarom de sociale actoren de gronden weigeren. Hierbij is het de verantwoordelijkheid van de gemeente om naar een zinvolle oplossing te zoeken. Bij kwaliteitsproblemen moet het de verantwoordelijkheid zijn van de gemeente om, binnen haar regierol, als bemiddelaar op te treden en naar een oplossing te zoeken met de private en sociale actoren. Bij wenselijkheidsproblemen kan de gemeente, samen met de private actor, naar een alternatief zoeken waarbij, eventueel verbonden aan een creditsysteem, de sociale woningen elders worden gerealiseerd. De voorwaarde dat dit effectief op economisch evenwaardige gronden dient verwezenlijkt te worden, zou hierbij wegge laten kunnen worden. Het is aan de gemeente om te oordelen of het voorgestelde alternatief een volwaardig alternatief is.

b) Aantal woongelegenheden

Het tweede element van een vernieuwde en eenvoudige toepassingsvoorwaarde voor verkavelings- en bouwprojecten in woongebied, is het bepalen van een (nieuw) **aantal woongelegenheden** vanaf de welke sociaal woonaanbod in woonontwikkeling zou moeten voorzien worden. Deze waarde mag niet te laag zijn om geen te klein aanbod sociale woningen te bekomen en niet te hoog zodat er nog wel degelijk voldoende verkavelings- en bouwprojecten zijn in Vlaanderen waar een sociaal woonaanbod zou moeten voorzien worden. We suggereren om dit aantal op **25 woningen** te leggen. 25 woningen garanderen immers bij een norm van 20% een sociale last van 5 woningen.

De voornaamste troeven van dit voorstel zijn dat (1) bij kleinere private projecten onder de 25 woningen geen sociaal woonaanbod moet voorzien worden, (2) dat er een eenduidig overzichtelijk systeem is (geen opdeling tussen kavels, woningen, appartementen en groepswoningbouw), (3) dat de VMSW niet langer verplicht is om in te staan voor de realisatie van sociaal woonaanbod in het kader van gemengde ontwikkelingen op gronden of plekken waar lokale sociale huisvestingsmaatschappijen dit niet wensen of kunnen doen en (4) dat het wellicht een sturing betekent naar een groter percentage sociale woningen met mogelijk meer 'kleinere' woonunits, wat beter aansluit bij de demografische behoeften en de wachtlijsten.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Overzicht van de opgelegde gemeentelijke deelobjectieven huur en koop

Gemeente	Deelobjectief huur	Deelobjectief koop
AALST	583	278
AALTER	138	59
AARSCHOT	212	104
AARTSELAAR	143	48
AFFLIGEM	100	44
ALKEN	84	38
ALVERINGEM	33	13
ANTWERPEN	0	1519
ANZEGEM	93	41
ARDOOIE	60	27
ARENDONK	81	46
AS	51	26
ASSE	206	98
ASSENEDE	108	44
AVELGEM	26	37
BAARLE-HERTOG	0	18
BALEN	183	65
BEERNEM	109	43
BEERSE	106	43
BEERSEL	153	78
BEGIJNENDIJK	95	31
BЕКKEVOORT	51	17
BERINGEN	271	165
BERLAAR	80	41
BERLARE	99	23
BERTEM	60	25
BEVER	18	6
BEVEREN	311	167
BIERBEEK	86	28
BILZEN	203	123
BLANKENBERGE	154	71
BOCHOLT	83	42
BOECHOUT	96	32
BONHEIDEN	119	33
BOOM	0	48
BOORTMEERBEEK	111	34
BORGLOON	80	37
BORNEM	62	64
BORSBEEK	108	45

Gemeente	Deelobjectief huur	Deelobjectief koop
BOUTERSEM	67	18
BRAKEL	115	45
BRASSCHAAT	306	119
BRECHT	191	97
BREDENE	110	57
BREE	101	61
BRUGGE	861	404
BUGGENHOUT	108	45
DAMME	77	31
DE HAAN	107	43
DE PANNE	83	37
DE PINTE	99	32
DEERLIJK	76	34
DEINZE	241	93
DENDERLEEUV	125	60
DENDERMONDE	0	149
DENTERGEM	52	23
DESSEL	59	28
DESTELBERGEN	157	56
DIEPENBEEK	136	63
DIEST	162	54
DIKSMUIDE	108	49
DILBEEK	268	128
DILSEN-STOKKEM	0	65
DROGENBOS	34	16
DUFFEL	0	62
EDEGEM	152	90
EEKLO	69	71
ERPE-MERE	140	63
ESSEN	114	61
EVERGEM	230	102
GALMAARDEN	65	26
GAVERE	95	38
GEEL	246	100
GEETBETS	57	16
GENK	0	250
GENT	0	954
GERAARDSBERGEN	247	106
GINGELOM	54	28
GISTEL	76	38
GLABBEEK	49	19
GOOIK	72	24
GRIMBERGEN	253	121
GROBBENDONK	86	33
HAACHT	90	38
HAALTERT	153	57
HALEN	61	32

Gemeente	Deelobjectief huur	Deelobjectief koop
HALLE	250	119
HAM	68	35
HAMME	0	75
HAMONT-ACHEL	93	48
HARELBEKE	183	85
HASSELT	542	329
HECHTEL-EKSEL	77	40
HEERS	62	25
HEIST-OP-DEN-BERG	270	110
HEMIKSEM	70	41
HERENT	126	68
HERENTALS	187	86
HERENTHOUT	14	27
HERK-DE-STAD	89	42
HERNE	62	20
HERSELT	96	45
HERSTAPPE	1	0
HERZELE	138	55
HEUSDEN-ZOLDER	197	102
HEUVELLAND	54	0
HOEGAARDEN	63	20
HOEILAART	69	34
HOESELT	64	33
HOLSBEEK	86	29
HOOGLEDE	70	72
HOOGSTRATEN	124	72
HOREBEKE	18	6
HOUTHALEN-HELCHTEREN	112	95
HOUTHULST	65	27
HOVE	60	31
HULDENBERG	71	29
HULSHOUT	66	31
ICHTEGEM	91	55
IEPER	177	112
INGELMUNSTER	80	32
IZEGEM	188	87
JABBEKE	115	39
KALMTHOUT	162	53
KAMPENHOUT	102	39
KAPELLEN	257	100
KAPELLE-OP-DEN-BOS	60	29
KAPRIJKE	49	20
KASTERLEE	116	65
KEERBERGEN	107	39
KINROOI	77	40
KLUISBERGEN	43	20
KNESSELARE	55	30

Gemeente	Deelobjectief huur	Deelobjectief koop
KNOKKE-HEIST	328	80
KOEKELARE	68	25
KOKSIJDE	172	80
KONTICH	155	79
KORTEMARK	80	36
KORTENAKEN	73	23
KORTENBERG	133	65
KORTESSEM	54	28
KORTRIJK	209	50
KRAAINEM	94	41
KRUIBEKE	50	49
KRUISHOUTEM	78	26
KUURNE	23	96
LAAKDAL	102	48
LAARNE	85	40
LANAKEN	186	90
LANDEN	105	51
LANGEMARK-POELKAPELLE	51	22
LEBBEKE	147	59
LEDE	129	57
LEDEGEM	61	36
LENDELEDE	36	15
LENNIK	84	28
LEOPOLDSBURG	104	63
LEUVEN	618	362
LICHTERVELDE	56	25
LIEDEKERKE	124	40
LIER	242	144
LIERDE	43	20
LILLE	105	57
LINKEBEEK	48	14
LINT	50	20
LINTER	67	17
LOCHRISTI	131	62
LOKEREN	0	126
LOMMEL	218	132
LONDERZEEL	139	67
LO-RENINGE	20	11
LOVENDEGEM	74	30
LUBBEEK	127	39
LUMMEN	94	48
MAARKEDAL	44	19
MAASEIK	47	100
MAASMECHELEN	0	146
MACHELEN	88	42
MALDEGEM	183	73
MALLE	98	51

Gemeente	Deelobjectief huur	Deelobjectief koop
MECHELEN	0	231
MEERHOUT	72	31
MEEUWEN-GRUITRODE	89	41
MEISE	119	57
MELLE	72	43
MENEN	0	106
MERCHTEM	125	59
MERELBEKE	184	72
MERKSPLAS	50	23
MESEN	0	1
MEULEBEKE	78	33
MIDDELKERKE	177	68
MOERBEKE	36	19
MOL	230	94
MOORSLEDE	72	32
MORTSEL	200	105
NAZARETH	90	34
NEERPELT	109	66
NEVELE	77	36
NIEL	64	32
NIEUWERKERKEN	57	23
NIEUWPOORT	24	40
NIJLEN	172	66
NINOVE	253	122
OLEN	42	36
OOSTENDE	288	273
OOSTERZELE	105	40
OOSTKAMP	147	68
OOSTROZEBEKE	49	35
OPGLABBEEK	90	32
OPWIJK	111	48
OUDENAARDE	203	98
OUDENBURG	82	83
OD-HEVERLEE	95	33
OD-TURNHOUT	105	33
OVERIJSE	204	75
OVERPELT	95	56
PEER	104	53
PEPINGEN	39	13
PITTEM	42	18
POPERINGE	131	143
PUTTE	114	51
PUURS	98	51
RANST	175	65
RAVELS	91	43
RETIE	76	32
RIEMST	155	56

Gemeente	Deelobjectief huur	Deelobjectief koop
RIJKEVORSEL	70	37
ROESELARE	398	186
RONSE	171	81
ROOSDAAL	71	34
ROTSELAAR	130	48
RUISELEDE	38	14
RUMST	97	45
SCHELLE	0	32
SCHERPENHEUVEL-ZICHEM	226	80
SCHILDE	189	71
SCHOTEN	287	87
SINT-AMANDS	0	23
SINT-GENESIUS-RODE	147	55
SINT-GILLIS-WAAS	119	56
SINT-KATELIJNE-WAVER	130	52
SINT-LAUREINS	64	21
SINT-LIEVENS-HOUTEM	95	31
SINT-MARTENS-LATEM	75	13
SINT-NIKLAAS	496	257
SINT-PIETERS-LEEUV	208	99
SINT-TRUIDEN	283	172
SPIERE-HELKIJN	0	0
STABROEK	138	56
STADEN	71	33
STEENOKKERZEEL	74	36
STEKENE	114	54
TEMSE	0	0
TERNAT	98	50
TERVUREN	136	63
TESSENDERLO	120	62
TIELT	134	61
TIELT-WINGE	83	32
TIENEN	243	127
TONGEREN	214	130
TORHOUT	156	62
TREMELO	96	35
TURNHOUT	299	210
VEURNE	0	35
VILVOORDE	0	109
VLETEREN	23	9
VOEREN	38	15
VORSELAAR	49	23
VOSELAAR	75	50
WAARSCHOOT	44	25
WAASMUNSTER	68	36
WACHTEBEKE	0	22
WAREGEM	208	112

Gemeente	Deelobjectief huur	Deelobjectief koop
WELLEN	58	25
WEMMEL	151	50
WERVIK	0	55
WESTERLO	157	73
WETTEREN	169	80
WEVELGEM	206	95
WEZEMBEEK-OPPEM	11	41
WICHELEN	89	37
WIELSBEKE	24	25
WIJNEGEM	89	115
WILLEBROEK	0	92
WINGENE	104	40
WOMMELGEM	120	41
WORTEGEM-PETEGEM	54	15
WUUSTWEZEL	119	55
ZANDHOVEN	114	36
ZAVENTEM	206	110
ZEDELGEM	144	144
ZELE	132	62
ZELZATE	0	43
ZEMST	148	70
ZINGEM	52	22
ZOERSEL	182	74
ZOMERGEM	54	30
ZONHOVEN	167	69
ZONNEBEKE	78	35
ZOTTEGEM	198	85
ZOUTLEEUV	74	31
ZUIENKERKE	18	0
ZULTE	97	60
ZUTENDAAL	48	24
ZWALM	53	24
ZWEVEGEM	0	107
ZWIJNDRECHT	121	65

Bijlage 2 Berekening voor het bepalen van de drempelwaarde sociale koopwoningen in het kader van een vereenvoudigd systeem

SHM'S		VMSW	
1) Totaal aantal effectief en geplande aankopen van gronden via de sociale last			
78%		22%	
2) Gemiddelde oppervlakte van de percelen			
2575 m²		825 m²	
3) Gemiddeld theoretisch aantal realiseerbare woningen (norm stedelijk gebied 23-100 won/ha en buitengebied 25-35 won/ha)			
Stedelijk	Buitengebied	Stedelijk	Buitengebied
7-20	5-7	3-8	2-3

Bron data: VMSW, update 3/7/2013

Bijlage 3 Lijst van geïnterviewde personen

1. Bart Aerts (MATEXI)
2. Kristof Aesseloos (Wonen-Vlaanderen Vlaams-Brabant)
3. Leen Beke (schepen Geel)
4. Maria Biermans (SVK Zuiderkempen)
5. Arlette Caes (Schepen Herent)
6. Jos Camps (directeur SHM Landwaarts)
7. Tienne Castelein (kabinetsmedewerker Schepen Wonen Kortrijk)
8. Dries Cuveliers (SHM Zuid-West-Vlaamse Sociale Huisvestingsmaatschappij)
9. Lin De Brouwer (SHM SWAL)
10. Bart Decaluwé (MATEXI)
11. Denise Demessemaekers (SHM Volkswoningbouw)
12. Gudrun De Ruyver (administratie Herent)
13. Eddy De Vlieger (SHM Denderstreek)
14. Jonas De Vlieger (SVK Zuid-Oost-Vlaanderen)
15. Susie De Vocht (SHM Geelse Huisvesting)
16. Jimmy Eeckhout (Wonen-Vlaanderen Oost-Vlaanderen)
17. Gert Eyckmans (directeur SHM de Ideale Woning)
18. Toon Geussens (hoofd Ruimtelijke Ordening Maaseik)
19. Jos Gorssen (Wonen-Vlaanderen Limburg)
20. Karel Janssens (Directeur SHM Providentia)
21. Erna Jeanty (SVK Woonweb)
22. Jos Kempen (Projectontwikkelaar Van Hout)
23. Walter Kiebooms (Schepen Ruimtelijke ordening Borsbeek)
24. Rik Lambert (OCMW Kortrijk)
25. Joeri Laureys (Wonen-Vlaanderen Antwerpen)
26. Stefaan Lombaert (Wonen-Vlaanderen West-Vlaanderen)
27. Liesbeth Longueville (Bestuurssecretaris Woonbeleid Aalst)
28. Wout Maddens (Schepen van wonen en bouwen Kortrijk)
29. Els Maes (IGS Kempens Woonplatform)
30. Rudy Maes (SHM Vitare)
31. Jacqueline Merckx (SVK Hageland)
32. Beriel Mertens (IGS)
33. William Nagels (Projectontwikkelaar Immograda)
34. Brecht Nuytens (huisvestingambtenaar Kortrijk)
35. Michel Peulen (secretaris SVK Maasland)
36. Thomas Raes (SVK De Poort)
37. Walter Roedolf (SVK Spit)
38. Ingrid Rutten (medewerker wonen Maaseik)
39. Roel Seurs (OCMW Herent)
40. Sarah Smeyers (Schepen wonen en OCMW Aalst)
41. Kelly Uydens (huisvestingsambtenaar Borsbeek)

42. Anne Vanachter (SHM ARRO)
43. Kris Van Ballaer (Projectontwikkelaar Vooruitzicht)
44. Noël Van de Boel (directeur SHM Ons Dak)
45. Vincent Vandenbroeck (Vivinvest)
46. Roger Van Horenbeek (Diensthoofd Stedenbouw Lubbeek)
47. Bart Vansant (SHM Kleine Landeigendom)
48. Pieter Van Vlaenderen (Wonen-Vlaanderen West-Vlaanderen)
49. Caroline Verdoodt (Schepen Ruimtelijke Ordening Aalst)
50. Inne Verellen (administratie Geel)
51. Fien Vermeulen (medewerkster vergunningen stad Kortrijk)
52. An Verstraeten (stad Kortrijk)
53. Catherine Vincent (SHM Dewaco-werkerswelzijn)
54. Bob Willemsen (Projectontwikkelaar Van Hout)

Bijlage 4 Deelnemers focusgroepgesprek

1. Bart Aerts (MATEXI)
2. Lies Baarendse (Huurpunt)
3. Jurgen Ceuppens (Steunpunt Wonen)
4. Tessa Cornelissen (Ruimte Vlaanderen)
5. Bart Decaluwé (MATEXI)
6. Pascal De Decker (Steunpunt Wonen)
7. Joris Deleenheer (Vereniging Vlaamse Steden en Gemeenten)
8. Marc Dillen (Vlaamse Confederatie Bouw)
9. Jimmy Eeckhout (Wonen-Vlaanderen)
10. Kurt Herregodts (Vlaamse Maatschappij Sociaal Wonen)
11. Gert Huybrechts (Vlaamse Confederatie Bouw)
12. Filiep Loosveldt (SARO)
13. Nicola Loxham (Vlaamse Confederatie Bouw)
14. Björn Mallants (Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen)
15. Thomas Nulens (Wonen-Vlaanderen)
16. Ingrid Quintens (Vereniging Vlaamse Provincies)
17. Michael Ryckewaert (Steunpunt Wonen)
18. Rik Rousseau (stad Dendermonde)
19. Kaat Tavernier (Wonen-Vlaanderen)
20. Lieve Vanderstraeten (Steunpunt Wonen)
21. Anne Vanachter (Vlaamse Erkende Maatschappijen)
22. Pol Van Damme (Vlaamse Woonraad)
23. Anne Van Renterghem (Ruimte Vlaanderen)

Bijlage 5 Voorbeeldprojecten

Onderstaande projecten illustreren de specificiteit van het in de praktijk brengen van een sociale last in een project. Enerzijds door de uitvoering ervan a.d.h.v. de verkoop van gronden (B5.1) en anderzijds door een uitvoering in natura, zowel in koopappartementen (B5.2) als in een project waarbij huurappartementen worden gerealiseerd (B5.3). De drie concrete voorbeeldprojecten tonen de relaties tussen de verschillende betrokken actoren en het gerealiseerde project.

B5.1 Uitvoering van de sociale last via de verkoop van gronden aan een SHM: verkaveling Schaapsdreef te Kortrijk

De verkoop van gronden wordt door de projectontwikkelaar MATEXI standaard toegepast voor het uitvoeren van de sociale last die aan een verkavelingsvergunning is verbonden. Dit vanuit het standpunt dat men zo snel mogelijk van elke verplichte vorm van uitvoering van deze sociale last bevrijd wil zijn.

De verkaveling Schaapsdreef te Kortrijk heeft een oppervlakte van 9,9 ha en zou in eerste instantie uit 168 loten bestaan. Dit betekent een woningdichtheid van 17 woningen per hectare. Uit gesprekken met de vergunningverlenende overheid blijkt er sprake te zijn van het toepassen van de minimumnorm van 10% met de argumentatie dat deze nieuwe verkaveling middenin een villa-gebied komt te liggen en dus een hoger percentage sociale woningbouw als 'niet gewenst' beschouwd zou worden. Niettemin ligt het gebied tussen de Ten Houtedreef, Schaapsdreef, Sint-Denijseweg en Hadewijchlaan in het plangebied GRUP regionaalstedelijk gebied van Kortrijk.

Een aandeel van twee derde van de gronden werd aangekocht in de periode vanaf 1 januari 2003 tot en met 16 december 2008. Hierdoor kan de ontwikkelaar beroep doen op artikel 7.3.12 van het decreet Grond- en Pandenbeleid waardoor voor dit deel van de verkaveling de verkavelingsvergunning vrijgesteld wordt van een sociale last. Het overige gedeelte van de verkaveling bevat dan nog 63 woningen.

In tegenstelling tot de eerder vernoemde norm van 10% wordt de ontwikkelaar een norm opgelegd van 20%, wat een last betekent van 12 loten. Ook wat het aandeel bescheiden woningen betreft is het aantal vastgelegd op twaalf. In verband met de verkoop van de gronden waren er reeds eerste verkennende contacten met de SHM Zuid-West Vlaamse Sociale Huisvestingsmaatschappij echter nog geen concrete afspraken.

Bij het indienen van de eerste verkavelingsvergunning worden er 127 bezwaarschriften ingediend. Protesten vanuit de buurt gaan vooral over het type verkaveling, zo zouden teveel bijkomende huizen de privacy beperken en de waarde van de bestaande eigendommen verminderen. Volgens gesprekken met de stadsdiensten werd er in deze eerste verkavelingsaanvraag reeds rekening gehouden met de aanliggende villawijk. Zo zouden de grootste percelen voorbehouden zijn om de aansluiting te maken met de Hadewijchlaan waar de grootste villagronden gesitueerd zijn. Maar ook

vzw Natuurpunt diende bezwaar in met de nadruk op het behoud van een ecologische corridor over het te verkavelen gebied én een waarschuwing voor de problematische waterhuishouding die door de toenemende verharding die met de verkaveling gepaard gaat zou ontstaan.

Gezien de vele protesten vaak geluwd kunnen worden door het aandeel sociale woningen te verminderen werd er getracht de sociale last af te kopen maar aangezien het hier gaat over woonuitbreidingsgebied dat door afbakening woongebied is geworden is dit niet mogelijk, dit wordt omschreven in artikel 4.1.19 van het Decreet Grond- en Pandenbeleid.

Wetende dat de stad Kortrijk de vergunning zal weigeren trok de projectontwikkelaar de verkavelingsaanvraag weer in. Na het arrest van het Europees Hof werd de verkavelingsvergunning een tweede keer ingediend, deze keer zonder sociale last.

Figuur B1 **Situering van de verkaveling Schaapsdreef (rood) ten opzichte van de stad Kortrijk onderaan de luchtfoto**



B5.2 Uitvoering van de sociale last in natura a.d.h.v. sociale koopwoningen: project Capucienenpark te Aalst

Met de intentie om geen zichtbaar onderscheid te verkrijgen tussen het sociaal en een privaat woongedeelte opteerde de initiatiefnemer Immograda van het woonproject Capucienenpark voor een uitvoering in natura.

Dit project is gelegen in het plangebied RUP Parkgebied, waarvan ‘deelzone A: parkgebied kloostertuin Capucijnen’ de voormalige kloostertuin is aan het Capucienenklooster, een neogotisch complex bestaande uit de Sint-Jobkerk, een klooster en studiehuis. Het klooster wordt omgebouwd tot kantoorruimte en het park wordt een publiek park met vijf privaat ontwikkelde gebouwen. Aan de vergunning voor deze private ontwikkeling werd een sociale last gekoppeld van 12% die resulteert in een aantal van 22 sociale woonegelegenheden.

Ook ging de voorkeur van de bouwheer uit naar koopappartementen boven huurappartementen, dit omwille van het publiek. De kopers van de omliggende private appartementen zouden meer moeilijk-

heden hebben met het sociale aandeel in dit project als de appartementen in gebruik worden genomen door sociale huurders, aldus de ontwikkelaar. Hoewel de stad Aalst een BSO heeft van 583 sociale huurwoningen tegenover 278 sociale koopwoningen volgt ook het stadsbestuur deze keuze.

Figuur B2 Overzichtsfoto met in het rood blok B, met de sociale koopwoningen aan de Sint-Jobstraat



Hoewel er op de site zelf geen opmerkelijk ongunstige locatie is, heeft het sociale bouwblok de minst aantrekkelijke inplanting toegewezen gekregen; het verst verwijderd van het publieke park tussen de gebouwen en aansluitend op de Sint-Jobstraat, de 'achterzijde' van het project, dat in se gericht is naar de Capucienenlaan. Een te vermelden positieve noot is dat er geen architecturaal onderscheid op te merken is tussen de verschillende bouwblokken, althans niet op de voorlopige impressie-beelden.

Figuur B3 Zicht op het bouwblok met de sociale koopwoningen vanuit de Sint-Jobstraat



In het kader van het behalen van de deelattesten werden de bouwplannen met de VSMW besproken. Van de tweeëntwintig sociale koopappartementen is er één van het type 1/1, telkens vier van de types 1/2, 2/3, 2/4 en 3/4, twee van het type 3/5 en drie van het type met 4 slaapkamers voor 5 personen (4/5).

De verkoop van de appartementen gebeurt volgens de wachtlijsten en met tussenkomst van de SHM Denderstreek, dit tot een zekere ergernis van de ontwikkelaar die beweert hierin geenszins medewerking te krijgen.

B5.3 Uitvoering van de sociale last in natura a.d.h.v. sociale huurwoningen: project Ecodroom te Geel

Als onderdeel van het stadsvernieuwingsproject Gheelodroom wordt in de stad Geel het project Ecodroom gebouwd. Dit project wordt in een Publiek-Private samenwerking (PPS) tussen de stad Geel en het consortium gevormd door Van Roey Vastgoed, Vanhout Projects en DMI Vastgoed verwezenlijkt op een oude zwemdoksite vlakbij de grote markt op ongeveer 1 km van het treinstation van Geel.

De site is gelegen binnen de grenzen van het Ruimtelijk Uitvoeringsplan 'de Werft' in een projectzone voor 'gemengde stedelijke ontwikkelingen'. Aangezien de gronden van het terrein in eigendom zijn van een Vlaams bestuur dient er een sociaal woonaanbod verwezenlijkt te worden tussen de 20 en 40% van het totale aantal geplande woningen. De keuze voor de minimumnorm van 20% wordt gemotiveerd met de aanwezigheid van een twintigtal sociale woningen aan de Boerenkrijgstraat aan de achterzijde van de projectsite. Het aantal bescheiden woningen dat verwezenlijkt moet worden volgens artikel 4.2.1. van het Decreet wordt vastgelegd op 20 woningen. Bescheiden woningen zijn wooneenheden met een bouwvolume van maximum 240 m³.

Het project Ecodroom bestaat uit één gebouw. Om een goede doorwaadbaarheid naar het binnengebied te bekomen, waar ook het vredegerrecht gehuisvest is, wordt de sokkel gefragmenteerd. Hierdoor is er op het gelijkvloerse niveau een indeling in 5 'blokken' (zie figuur B6) met elk één of meer-

dere toegangen naar 27 serviceflats, woonappartementen, 31 sociale huurwoningen en de overige twee onderdelen krijgen een commerciële invulling met daarboven woningen.

Het gedeelte met de sociale huurwoningen is gelegen aan de achtergevel van het project, aansluitend op de sociale woningen van de Boerenkrijgstraat en heeft één toegang die uitkomt op het binnengebied. De keuze voor een aparte inkompartij is een bewuste keuze van de ontwikkelaar maar wordt bijgetreden door de SHM, in dit geval de Geelse Huisvestingsmaatschappij. De SHM kan niet de bijkomende taak opnemen om zich te engageren in een Vereniging van Mede-Eigenaars (VME). Van deze aparte indeling is in de buitengevels of andere architecturale aspecten van het gebouw niets op te merken.

Er zijn acht sociale huurappartementen van het type 1/2, drie van het type 2/3, 13 van het grotere type 2/4 en zeven van het type 3/4 wat zoveel betekent als drie slaapkamers voor vier personen.

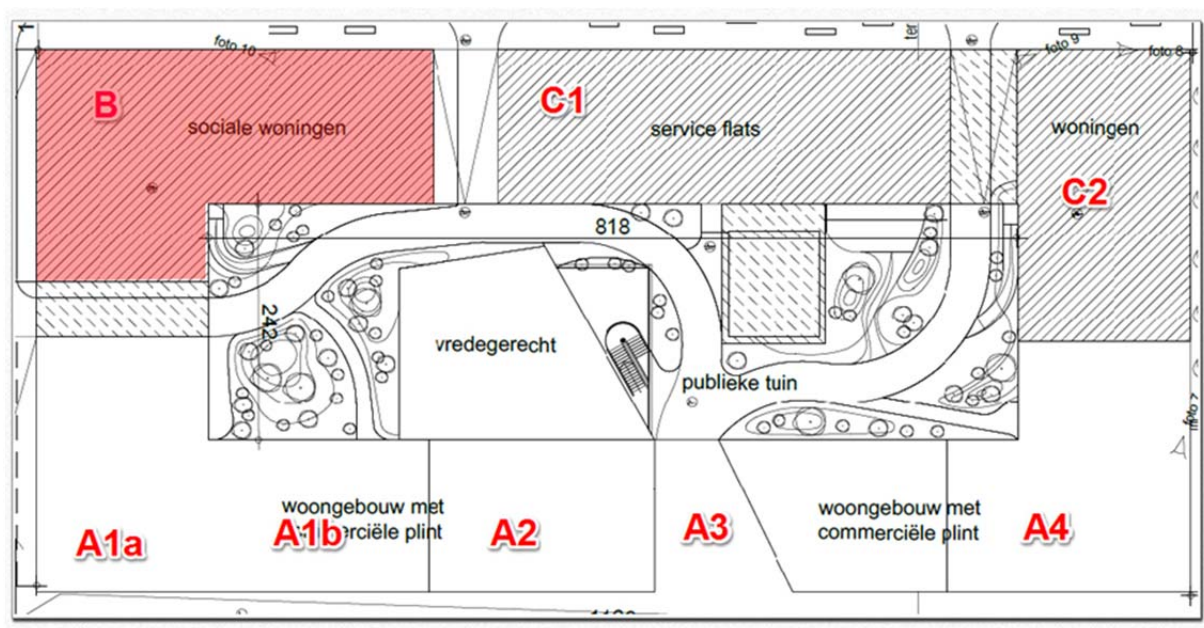
Figuur B4 De voorgevel van het gebouw Ecodroom



Figuur B5 Impressiebeeld van het binnenplein



Figuur B6 De vijf onderdelen van de sokkel van het gebouw met linksboven in blok B de sociale woningen



Bibliografie

- Bervoets W. & Loopmans M.** (2010), *Diversiteit en discriminatie in de sociale huisvesting. Een kritische benadering van sociale mix*, Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, Brussel, 96 p.
- De Meulder B. & Ryckewaert M.** (2002), *De alledaagse ruimte van armoede en uitsluiting in het stadslandschap*, Onderzoeksrapport, OSA-KU Leuven, Leuven, 344 p.
- Heylen K., Le Roy M., Vanden Broucke S., Vandekerckhove B. & Winters S.** (2007), *Wonen in Vlaanderen. De resultaten van de woonsurvey 2005 en de Uitwendige Woningschouwing 2005*, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, Woonbeleid, Brussel, 481 p.
- Heylen K., Haffner M. & Winters S.** (2010), *'Globaal kader voor ex post evaluatie van beleidsmaatregelen voor wonen'*, Steunpunt Ruimte en Wonen, Heverlee, 37 p.
- Heylen K.** (2013), *Subsidies bij sociale koopwoningen in Vlaanderen*, Steunpunt Wonen, Leuven, 49 p.
- Kesbeke W., Schuermans N., Vandekerckhove B. & De Decker P.** (2012), *Honkvast in tijden van verandering*, Lannoo Campus, Tielt, 112 p.
- Loris I.** (2011a) 'Particulier bezit meeste bouwgrond', *Ruimte*, 1, 4, 50-53.
- Loris I.** (2011b), 'Woonaanbod in Vlaanderen. Analyse van het register van onbebouwde percelen en gemeentelijke woningprogrammaties', *Ruimte & Maatschappij*, 2, 4, 72-86.
- Meeus B. & De Decker P.** (2013), *De geest van suburbia*, Garant, Antwerpen, 344 p.
- Oosterlynck S., Schillebeeckx E. & Schuermans N.** (2012), 'Voorbij sociale mix', *Mensen maken de stad: bouwstenen voor een sociaalecologische toekomst*, Berchem, 117-127
- Ryckewaert M.** (2010), *'Case Study Hasselt – Genk'. Ruimtelijke karakteristieken van recente woonomgevingen in Hasselt en Genk*, Steunpunt Ruimte en Wonen, Heverlee, 125 p.
- Ryckewaert M., De Decker P., Winters S., Vandekerckhove B., Vastmans F., Elsinga M. & Heylen K.** (2012), *Een woonmodel in transitie. Toekomstverkenning van het Vlaams wonen*, Garant, Antwerpen, 109 p.
- Tratsaert K.** (2009), *'Lokaal woonbeleid in Vlaanderen. Tien jaar na de Vlaamse wooncode de kinderschoenen ontgroeid?'*, Steunpunt Ruimte en Wonen, Heverlee, 145 p.